



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY  
DENMARK

## Offentlige ledere skal lære at bruge både højre og venstre hånd

Elmholdt, Claus Westergård

*Published in:*  
Forskerbidrag til ledelseskommisionen

*Publication date:*  
2017

*Document Version*  
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

*Citation for published version (APA):*  
Elmholdt, C. W. (2017). Offentlige ledere skal lære at bruge både højre og venstre hånd. I *Forskerbidrag til ledelseskommisionen* (s. 16-22)

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at [vbn@aub.aau.dk](mailto:vbn@aub.aau.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# ———— Forskerbidrag til Ledelseskommisionen



## Indholdsfortegnelse

Introduktion .....	3
Alle mand til kamp! Kæmp, også når det er svært! .....	4
Hvem leder hvad, hvem og hvordan? .....	10
Offentlige ledere skal lære at bruge både højre og venstre hånd.....	16
Offentlig ledelse – sejlads i uroligt farvand.....	23
Offentlige ledere kan skabe forandring gennem kontinuitet.....	28
”Er der en god leder til stede?” Hvad ved vi om ”god ledelse”? .....	32
Lederne skal få det offentlige til at lære .....	40
Offentlig ledelse er noget særligt! Lederuddannelse og decentralisering er svaret på udfordringerne .....	47
Kære Ledelseskommision: Husk nu det handler om <i>offentlig</i> ledelse .....	53
Luther ledelse eller fokus på forskellighed og fællesskab .....	59
Det er ikke nok at styre. Der må også ledes .....	65
De 9 P’er – et problemkatalog for offentlig ledelse nu og fremover .....	74
Ledelse er noget vi skaber sammen .....	81
Offentlig ledelse set gennem en organisationspsykologisk linse – kritik og anbefalinger .....	88
Offentlig ledelse der virker: Skoleledelse som case .....	93
Bilag: 13 teser.....	100

## Introduktion

Ledelseskommisionen ønsker at bygge videre på eksisterende forskning i offentlig ledelse. Som en del af Ledelseskommisionens arbejde, mødtes kommissionens medlemmer derfor den 18. august med en række forskere på Aarhus Universitet. Mødet havde et dobbelt formål. Dels skulle det sikre, at kommissionens anbefalinger står på den eksisterende forskningsmæssige viden. Dels var mødet en mulighed for at skabe dialog mellem kommissionens medlemmer og en række eksperter i dansk, offentlig ledelse. Ambitionen var at mødet skulle resultere i, at forskerne sammen med kommissionsmedlemmerne skulle lave en oversigt over de vigtigste aspekter af offentlig ledelse, som Ledelseskommisionen bør adressere.

Som afsæt til arrangementet blev alle deltagere bedt om at give indspark til henholdsvis, hvad der karakteriserer offentlige ledere og hvad der karakteriserer deres vilkår, styrker og udfordringer. Du finder her samlingen af disse bidrag. Flere af bidragene adresserer kommissionens teser om ledelse indenfor temaerne lederrollen, ledelsesrum og ledelsesudvikling. Det kan derfor være hjælpsomt at have tesaerne ved hånden under læsningen. Tesaerne kan findes som bilag til denne rapport.

Bidragene afspejler både i form og indhold kommissionens ambition om at sikre diversitet i de input, forskermødet genererede. Kommissionen inviterede forskere fra discipliner som politologi, psykologi, økonomi og organisationsstudier. Mens alle de inviterede arbejder med ledelse, og for de flestes vedkommende særligt offentlig ledelse, er tilgangsvinklerne mangfoldige. Bidragene giver derfor ikke nogen samlet og endelig fortælling, men illustrerer på fineste vis hvor kompliceret offentlig ledelse som felt er.

Forskernes bidrag har været i kyndige hænder hos videnskabsjournalist Caroline Burchardt, men ellers er det vigtigt at understrege, at der er tale om forskernes egne bud, der ikke er afstemt med Ledelseskommisionen i øvrigt.

Vi håber, at offentliggørelsen af bidragene ikke bare betyder at kommissionen sikre sig et godt fundament i eksisterende forskning, men også at samlingen af bidrag kan bidrage til at bibringe ny indsigt også udover kommissionens rækker.

**Med venlig hilsen,**

**Allan Søgaard Larsen, Formand for Ledelseskommisionen**

## **Alle mand til kamp! Kæmp, også når det er svært!**

Kim Normann Andersen  
Professor, Department of Digitalization, Copenhagen Business  
School  
[andersen@cbs.dk](mailto:andersen@cbs.dk)

*Af Ledelseskommisionens 13 teser til bedre offentlig ledelse er den vigtigste, at den offentlige sektor er til for borgerne. Større fokus på digitalisering vil kunne hjælpe med at lette ledernes arbejdsbyrde.*

Lederne i den offentlige sektor lever en slags dobbeltliv. På den ene side forbindes de med manglende handlekraft i forhold til store skandaler i eksempelvis SKAT. På den anden side opfatter befolkningen, virksomhederne og politikerne ikke lederne som et onde, der skal bekæmpes med alle midler. Dermed er udgangspunktet for dansk, offentlig ledelse ikke kampen op ad bakken. Der er generelt medvind, når der diskuteres kompetenceudvikling og opgaveløsning.

De offentlige ledere lever og leverer i en sand strøm resultater og begrundelser, de danner og engagerer sig i relationer og kommunikerer i en lind strøm på nettet og gangen. De er omdrejningspunktet for en myriade af forandringer i rammer og strukturer i den offentlige sektor – lederne får ting til at ske. Når politikere kalder på forandring, er de vagt ved gevær; og er der ingen der kalder, tager de selv initiativ til justeringer, forbedringer og forandringer.

Dette er blot for at understrege, at udgangspunktet for at diskutere Ledelseskommissionens arbejde på sin vis er positivt, og at jorden tilsyneladende ikke brænder under den offentlige ledelseskultur og ledelsesstand.

#### Lederne skal klædes bedre på

Alligevel vil jeg gerne bringe til torvs, at der måske netop savnes nerve og stålsathed. Den daglige drift er en væsentlig del af offentlig ledelse, og den skal være så nærværende, at man kan mærke, hvordan taserne også indfanget den del. Der truer en række markante udfordringer ikke så langt ude i horisonten. Jeg tror eksempelvis, det bliver svært at hamle op med robotterne på en række administrative opgaveområder og ledelse af disse. Jeg tror også, at det bliver vanskeligt at håndtere miljøudfordringerne, og hvordan med den ændrede alderssammensætning? For mig at se er det ikke dommedagsprofeti eller tungsind, men meget vedkommende udfordringer, som vi nogle gange helt glemmer i jagten på den velsmurte, offentlige ledelse. Det er så afgørende, at lederne bliver rustet til de udfordringer og kæmper, også når det bliver MEGET svært.

Ledelseskommisionen har formuleret 13 teser om offentlig ledelse med normative bud på, *hvordan omgivelserne bedst fremmer ledelse*, og hvilke *sanktioner* der kan iværksættes, når det ikke går så godt. Taserne indeholder også bud på, *hvad den enkelte leder kan spejle sig i*, en slags ledelsesmæssig guidebog.

Med budene på drivkræfter og barrierer samt en aktionsrettet del er der i taserne noget for alle at komme efter. Spørgsmålene, som jeg gerne vil rejse, er for det første, om der er tilstrækkelig skarphed med hensyn til *niveau* og *formål* med de enkelte teser. For det andet vil jeg kommentere på, om hypoteserne vil kunne *bidrage til at løse de væsentlige nye, store udfordringer*, som samfundet står over for. For det tredje vil jeg mane til vagt ved gevær, når talen er på

ledelse i den offentlige sektor. I min optik er offentlig ledelse mangeartet og kommer i mange former og klæder. Endelig vil jeg slå et slag for digitaliseringen, der godt kunne have en langt mere fremtrædende placering.

### 1. Niveau og formål med de enkelte teser

Formålet med tesaerne er for mig afgørende at få vendt og præciseret. Lidt provokerende kunne man lave en test på tesaerne ved en case fra en direktør for Region X, en afdelingsleder på et sygehus og en skoleleder. Det springer i øjnene, at driften og særligt respekten for den daglige drift mangler en central plads. Ikke blot er det den, der giver smør på bordet, det er også den, der fylder ugen ud.

Tesen om at ledere skal *turde løbe risici* er forfriskende, men selvsagt også kontroversiel. I min optik er det et godt bud, så længe det sker under stor ansvarlighed for styringskæden, men altså også en konstant påmindelse om, at det er skatteborgernes (og virksomhedernes) penge, der så tager en tur på risikobanen. Jeg håber, at denne tese bliver suppleret med ord og vejledninger ikke blot i god risikostyring, men især det, der på engelsk hedder mitigation-strategi. Det handler i korte træk om konstant at overveje, hvad der kan gå galt (og godt), og hele tiden søge at tage handlinger, der minimerer risikoen for, at det går galt. Altså at komme væk fra tanken om, at det er omgivelserne og organisationen, der skaber ændringerne. Det skal derfor langt tydeligere italesættes, at lederen gør forskellen, når man træder væk fra denne offerrolle, til at sætte værn mod negative hændelser og fuld kraft på momentum.

### Vigtigt at huske ledelsens formål

En af tesaerne opstiller en sammenhæng mellem fagligt talent, opgavens karakter og personlighed. Denne tese (nr. 11) er vigtig, men talent er for mig et noget modigt og uklart ord. Menes der mon erfaring med gode resultater?

Tesernes bidrag til at løse de nye, store udfordringer, mener jeg, er meget afgørende at få diskuteret for at undgå, at det havner i ledelsesmæssigt selvsving. I min optik skal man passe uendeligt på, at bedre ledelse ikke bliver et mål i sig selv, men et middel til noget andet. Jeg medgiver gerne, at der kan være indirekte positive virkninger af bedre ledelseskultur, men balancen mellem på ene side værdi for borgerne og virksomhederne og på den anden side personalepleje og ledelsesmæssigt wellness er utydelig i tesaerne. Det er dog et lyspunkt, at hensynet til slutproduktet p.t. står som tese nummer 1. Man kunne håbe, at det i den forklarende tekst står, at uden opfyldelse af tese 1 giver de øvrige teser meget lidt mening.

Der hviler også en tung sky af good practice og læring af andre ledere over flere af tesaerne. Ligeså meget jeg kan tilslutte mig behovet for at lære af andre sektorer og ledere, ligeså meget savner jeg, hvad jeg anser for den vigtigste tese, nemlig at den vigtigste lære og kilde til *kvalitetssikring og at kunne stå på*

*mål for opgavernes løsning er at lære af medarbejdernes erfaringer med opgaveløsningen.* Jeg mener, det er en afgørende pointe, at lederne står på mål for medarbejdernes, og for så vidt også it-systemernes, handlinger i organisationen; men det kræver, at de ved, hvad medarbejderne og it-systemerne laver, og at lederne er en del af dette – ikke kun i papirstrategiens veje.

Udover kvalitetssikring og stå på mål for opgavens udførelse fylder tilgængelighed og åbenhed meget lidt i teserne. Det er noget overraskende, da det er klassiske offentlige dyder og to punkter, hvor offentlige ledere er særligt udsatte, men også hvor det giver særlige muligheder. Det går ikke at opbygge en ledelseskultur, hvor "nu havde vi det lige så hyggeligt her på kontoret", og hvor tilgængelighed og åbenhed stilles op som noget, der forsinker eller forstyrrer planlægningsmaskinen. Der skal sættes hårdt ind over for alt og alle, der sætter effektivitet højere end demokratisk legitimitet. Ikke fordi der er noget galt med effektivitet, tværtimod. Men det er vejen til det offentliges selvudslettelse, hvis de ikke går hånd i hånd.

#### Husk på lederen som menneske

Retningen for ledernes arbejde bestemmes politisk, og ledere har en vital rolle i at få denne oversat og bragt til udførelse. Derfor er det godt, at tese nummer 7 rummer følgende: "Forudsætningen for at indfri politiske målsætninger er en klar dialog, feedback i styringskæden og gensidig respekt for arbejdsdelingen mellem politiske opdragsgivere og udførende led." Udfordringen er i praksis, at der ikke er en lovgivende forsamling og et udførende led. Dels er der for mange offentlige ledere på EU/nationalt niveau at bakke med, men der er ikke mindst i det udførende led ofte rigtig mange led. Derfor mener jeg, at teserne ikke tager tilstrækkeligt fat på den sorte boks, som de (og ikke det) udførende led reelt er.

Det er også svært at sluge det meget handlingsorienterede billede af ledelse, som teserne tilsammen tegner. Jeg synes, der mangler en anerkendelse af, at ledere (blot) er mennesker af kød og blod og derfor en meget sammensat størrelse. Det er dette, der skal vises for at være troværdige. Jeg savner således ordet *troværdig*, fordi det går hånd i hånd med evnen til at sætte sig igennem, at skabe tillid, at være en del af løsningen, ikke kun retningen. I en tid med på den ene side algoritmer, robotter og digitalisering og på anden side forventninger om effektiv opgaveløsning er menneskelig, ledelsesmæssig troværdighed altafgørende for skolelederen, politichefen og ældrechefen. I tese nummer 8 står der, at "den fortsatte udvikling af det personlige lederskab er afgørende for at skabe følgeskab, autenticitet og resultater". Dette kommer tæt på troværdighed, men i tesen bliver autenticitet en afhængig variabel på linie med følgeskab og resultater. Mit bud er, at lederen som person skal være troværdig og derigennem skabe tillid til opgaveløsningen i organisationen.



## 2. Hvad med bæredygtighed?

Det andet store punkt, jeg gerne vil kommentere på, vedrører ledelsesbidraget til at løse de store, samfundsmæssige udfordringer. Jeg synes, tesaerne fremstår mest af alt som en gang olie, der skal få den offentlige sektor til at køre bedre og skabe resultater for samfundet, civilsamfundet, virksomhederne og borgerne. Udover at virksomhederne fylder meget lidt, så er det slående, at ledelsens tanker og handling på diversitet, etik og særligt bæredygtighed er fraværende. Tesaerne kunne være en mulighed for at sætte lederne for bordenden for at tænke bæredygtighed ind i opgaveløsningen og lave det som et ledelsesansvar. Udstråler de selv bæredygtighed? Transporterer de sig bæredygtigt? Holder de møder på bæredygtig facon? Deler og italesætter de personligt og organisatorisk bæredygtighed? Det kunne løfte tesaerne om ledelse væk fra maskinrumstænkning tilbage til diskussionen, hvorfor vi overhovedet har en offentlig sektor og hvorfor vi har de mange ledere.

## 3. Ledelsesansvaret favner bredt

Det tredje store punkt, jeg gerne vil rejse, har overskriften *Forskellighed: offentlige ledere og lederfunktioner findes på mange niveauer og områder*. Ledergruppen spænder over ledere af dagtilbud, bosteder, rektorer, forvaltningschefer og generaler. Nogle er beskæftiget i virksomhedslignende konstruktioner med indtægtsdækket virksomhed som grundvilkår for driften, andre er i departementer med poster på Finansloven.

Ser man nærmere på antallet af personer med et ledelsesvar, er det formentligt eksploderet. Antallet af toplederne i perioden 2008-2015 er ganske vist ikke vokset markant, men det er derimod gruppen af lønmodtagere på højeste niveau. Der er altså kommet en stor gruppe af personer med et vist eller stort ledelsesansvar. De mere end godt 400.000 lønmodtagere på højeste niveau i den offentlige sektor varetager ledelsesansvar, der er mindst ligeså interessante som de godt 21.000 topledere.

Dette aspekt af forskellighed i ledelsesgruppen leder til en anden, tilhørende pointe. Nogle ledere er ansat i store organisationer, hovedparten er dog beskæftiget i mindre enheder eller organisationer. Nogle ledere har en rig appetit og erfaring med at prøve ledergenet af i private virksomheder, andre (hovedparten formentligt) har aldrig sat deres fod uden for den offentlige sektor. Måske på grund af deres egen manglende ledererfaring fra andre steder end den offentlige sektor oplever de det som vanskeligt at belønne opfyldelse af måltal og forandringer hos medarbejderne; andre skriger efter flere, bedre og gennemprøvede redskaber til at hjælpe med omstilling af arbejdsmiljøet og kulturen i organisationen. Omvendt oplever nogle offentlige ledere med erfaring fra den private sektor, at den såkaldte flexsecurity-model er mere end vanskelig at praktisere i den offentlige sektor. I dele af den offentlige sektor er lederne pris-

givet de medarbejdere, de nu engang er ledere for, og oplever det som endog meget besværligt at skifte ud i butikken.

#### 4. Digitalisering bør fylde mere

Det fjerde og sidste punkt vedrører digitaliseringen. I min optik står især mellemledere og ledere på de lavere niveauer over for en digital udfordring af en helt anden karakter, end vi har set hidtil. Det har handlet om at få medarbejdere og borgerne til at tage det digitale til sig, at bruge det til at sende breve og lave selvbetjening på nettet. Fremadrettet bliver ledernes store udfordringer på det digitale felt at tænke i digitale relationer og tage algoritmer og robotter til sig. Det vil for mange være mere langt mere grænseoverskridende og dramatisk store skridt, end da datamaterne ankom til den offentlige sektor.

De digitale relationer går fra det stabile, e-mail og kontrollerede forløb til de flygtige relationer. På engelsk bruger vi ordene digital encounters om den nye virkelighed, på dansk er det noget med flirt, udforskning og opdagelse. Der ligger i dette skift, at ledernes værdi eller value proposition også skal kunne gøre sig i det digitale synkrone medie. Det er ikke afgrænset til trivia-medier som Skype og Messenger, men de sociale medier har varslet en ny tids komme, hvor lederne skal finde roller som mæglere/mellemmænd og konfliktløse-re.

Algoritmer og robotterne vil give mange udfordringer og forandringer, og måske mest grundlæggende også på ledelsesfunktionen. I en artikel i Harvard Business Review blev der spurgt, om robotter også kan være ledere? Forskerne havde fundet ud af, at godt nok var produktiviteten lidt lavere, når robotter gav instrukser, men forsøgspersonerne fulgte ordrene fra robotterne – selv når beskederne ikke gav megen mening.

Digitaliseringen kommer også til at fylde mere i opgaveunderstøttelse, sparring og opmuntring. De sociale robotter kan vise sig at være et godt supplement til introverte ledes nursing af medarbejdere og måske endda helt erstatte nogle ledere på dette punkt. Toplederne har også en mandag morgen, der kalder på personalepleje og –ansvar. For især den introverte leder bliver teknologien måske en særkommen lille hjælper på grå kold mandag morgen.

## Hvem leder hvad, hvem og hvordan?

Vibeke Normann Andersen  
Ph.d., Analyse- og Forskningschef, VIVE  
vian@kora.dk

*Begrebet 'offentlige ledere' kan ikke skæres over én kam. Politiske målsætninger skal justeres efter organisationens kerneopgave, så også medarbejderne kan følge med og føle ejerskab over opgaven.*

Ledelse i det offentlige eller ledere i det offentlige er ikke bare ét fænomen. Ledere i det offentlige er for det første kendetegnet ved, at de er placeret forskellige steder i ledelseshierarkiet. Dernæst er de ledere af forskellige områder. For de tredje har de forskellige beføjelser. Og endelig leder de forskellige typer af medarbejdere. Lad os kigge lidt nærmere på disse forskelle – altså:

- 1) Ledelsesniveau – *Hvor?*
- 2) Ledelsesområde – *Hvad?*
- 3) Ledelsesrum – *Hvordan?*
- 4) Medarbejdertyper – *Hvem?*

Hvor i ledelseshierarkiet en leder er placeret har betydning for, hvilke ledelsesopgaver, der skal løses, samt hvor ledelsesopmærksomheden rettes hen. Lederen kan orientere sin Ledelse opad, til siden, nedad og udad.

## Ledelse fra oven

Ledelsen på dette niveau er primært orienteret mod det politiske og strategiske niveau. Her udstikkes retningen for resten af den offentlige sektor – uanset om man er topleder i staten, en region eller en kommune.

En af de store udfordringer i den offentlige sektor er, at vi ikke er gode nok til at håndtere de problemer, som går på tværs af de traditionelle sektorer. Den jobsøgende kan ud over hjælp til forsørgelse have behov for et kompetenceløft, stå med fysiske eller psykiske udfordringer og børn i mistrivsel. Det kræver, at jobcenteret og socialafdelingen samarbejder med familieafdelingen samt sundhedsvæsenet.

Topleledelsen skal med den rette organisering og incitamentsstruktur facilitere dette samarbejde. Topleledelsen tegner mange steder – særligt i kommunerne – nye streger for at fremme den tværgående koordination, fx ved at etablere koncerndirektioner i kommunerne. Mere end halvdelen af kommunerne har etableret en form for concernmodel, bl.a. i et forsøg på at håndtere tværsektorielle udfordringer.

Der er derfor god grund til, at topledere orienterer sig til siden og samarbejder med deres sidestillede kollegaer inden for og uden for deres egen sektor. Vi er dog næppe i mål på dette område. Og hvor den administrative organisering går mod concernmodeller, er den kommunalpolitiske organisering ikke ændret på tilsvarende vis. Her er det stadig søjletænkningen, som hersker, og hvorfra ressourcefordelingen foregår.

At vi ikke er i mål handler også om toplederens evne til at lede reform-, forandrings- og implementeringsprocesser. Toplederen sætter ikke bare en strategisk retning, men har typisk også en ledergruppe under sig. Toplederen skal udstikke rammer for sin ledergruppe, så de bliver i stand til at eksekvere beslutninger fra oven inden for den vision og mission, som rammesætter udførel-

sen. Og måske skal der mere tålmodighed til. Vi ved fra international forskning, at det tager 10-15 år for reformer at slå igennem.

Hvis toplederen så har kigget opad, til siden og nedad, er opgaven så løst? Næppe – og med behovet for at løse tværgående og ofte meget komplekse problemstillinger med begrænsede ressourcer må toplederen også orientere sig udad – mod den private sektor og den frivillige sektor. Her handler det igen om at facilitere rammerne for fx offentligt-privat samarbejde og samskabelse med det civile samfund.

### Ledelse i midten

Lederne i midten skal det hele. Der skal både ledes opad, så ens topledelse får den nødvendige viden om og input til fremtidige beslutninger. Opgaveløsning skal monitoreres, og resultatopnåelse og effektskabelsen vurderes. Der skal ledes til siden, så tværgående problemstillinger håndteres. Der skal ledes nedad, så de ledere, der har ansvar for ledelse af de udførende niveauer, har de optimale rammer for dette. Samarbejde udad til skal gøres konkret på dette niveau.

I den kommunale sektor ser vi på dette niveau konturerne af en ny lederrolle. De benævnes ofte centerchefer og har det faglige og økonomiske styringsansvar med reference til et eller flere direktionsmedlemmer fra topledelsen. Dette ledelseslag skal imødegå et behov for at skabe økonomisk tilpasning på sektorniveau i erkendelse om, at demografi- og opgaveudviklingen er en delt opgave på tværs af områderne.

### Ledere fra neden

Det sidste ledelsesniveau afgrænses til ledere, som ikke har ledere, men et antal medarbejdere under sig. Typisk vil ledelse nedad fylde mest for denne gruppe ledere. På dette niveau skal hele organisationen bindes sammen, hvis de politiske mål, lovgivning og organisationens strategi skal omsættes i praksis. Og der kan være grund til at se på, om lederne på dette niveau har de fornødne kompetencer, ressourcer og autonomi til at udfylde deres ledelsesrum optimalt.

På dette niveau finder mødet med borgeren sted. Ledelsesudøvelsen her handler i høj grad om at få det optimale ud af de ressourcer, der er til rådighed, herunder de ressourcer, som medarbejderne udgør. En vigtig ledelsesopgave er at motivere medarbejderne, så de bliver i stand til at præstere deres bedste. I tillæg hertil kommer, at hvis vi skal se effekten af en række offentlige ydelser, er det hos borgeren selv, forandringen skal finde sted. Lederen skal derfor formå at få de fagprofessionelle til at tro på, at deres indsats og de reformintentioner, som kommer fra oven, har den tilsigtede effekt.

Uanset hvor dygtigt vi organiserer os, vil der fortsat være begrænsede ressourcer, komplekse problemer, 'nødvendigheden' af håndtering af enkeltsager og uforudsete handlinger, som eksempelvis en flygtningestrøm gennem Europa kan bringe med sig. Det handler om, at ledelsen er i stand til at håndtere disse 'forstyrrelser' samtidig med, at de udfører ledelse inden for den 'faste' styringsramme.

**En mindre detaljeret styring med plads til kerneopgaven. Et kig på hypotese 5**  
Danmark har i lighed med en række vestlige lande i stigende grad bekendt sig til en form for resultatbaseret styring (RBS) i et forsøg på at opnå en mindre detaljeret styring. RBS foregår både internt i stat og kommuner, men også som ramme for statens styring af kommunerne. RBS er et rammevilkår, som lederne i det offentlige agerer inden for.

RBS er en ledelsesstil, der inkorporerer og ideelt set bruger resultatinformationer til at træffe beslutninger. RBS følger fire trin: 1) Formulering af strategiske mål, 2) Indsatser og ressourcer organiseres, så ønskede effekter kan indfries, 3) Løbende monitorering af præstationer og 4) Ledelsen træffer beslutninger på baggrund af resultaterne. Ideelt set giver RBS retning, handlerum for det udførende niveau og et kvalificeret vidensgrundlag til at korrigere indsatser.

RBS er bare ikke så nem i praksis. For det første skal målene afspejle kerneopgaven. Det er vanskeligt at opstille klare resultatmål og samtidig rumme den kompleksitet, som præger den offentlige sektor. Når det er svært at lave klare resultatmål, tyes der til proces- eller proceduremål, fx antal samtaler en ledig skal have. Disse mål er ikke forenelige med RBS, som fremhæver nødvendigheden af, at ledelsen på det udførende niveau har tilstrækkelig selvbestemmelse til at indrette sine indsatser, så de efterspurgte resultater kan opnås.

Dernæst kan det være svært at linke resultater til indsats. Vi så ovenfor, hvordan mange indsatser sættes i spil for at løse den enkelte borgers problemer. Man kan tale om et usikkerhedsprincip. Jo mere information, der indsamles, jo mere komplekst og jo sværere bliver det at forbinde indsats og resultat.

For det tredje ser vi en tendens til, at når et mål ikke virker opstilles nye mål, uden de gamle mål fjernes. Ledelsen har en vigtig opgave, når det kommer til en vedvarende målsanering. Ellers ser vi, at to fænomener i den offentlige sektor – RBS og afbureaukratisering – fodrer hinanden. RBS skal føre til mindre bureaukratisk styring, mens stigende dokumentationskrav som følge af måleskalation, fører til fornyet behov for afbureaukratisering.

Endelig er der risiko for, at medarbejderne snarere fokuserer på forhold, som har betydning for målopfyldelse end borgerens behov. Medarbejdernes orientering skifter fra et fagligt fokus til et fokus på organisatoriske krav. En konse-

kvens er fx, at medarbejderne prioriterer de lette sager, hvor det er nemt at opnå hurtige resultater.

Skal vi have en mindre detaljeret styring og udnytte potentialerne i et styrings-system som RBS, skal lederne på topniveau sørge for, at de opstillede mål fra det politiske niveau til det udførende niveau er forbundet og opleves som meningsfulde. Vi ved, at hvis fx en skoleleder forholder sig til de resultater, som skolen opnår, og har en dialog med sine lærere om resultaterne, vil lærerne også være mere tilbøjelige til at bruge resultaterne til at løfte deres elevers faglige niveau og sociale trivsel. Lederne skal være bevidste om de incitamentsstrukturer, som RBS eksplicit eller implicit skaber. Lederen må forholde sig til, om drøftelser af de opnåede resultater har fokus på at lære og forbedre de offentlige indsatser og ikke finder sted i en ånd præget af kontrol og nulfejlskultur.

#### Styringslandskabet i den offentlige sektor

RBS eksisterer ikke i et vakuum. RBS deler pladsen i styringslandskabet med en række andre styringsmodeller og –redskaber, fx regelstyring, økonomistyring, tillids- og værdibaseret styring, tværgående koordination og samskabelse samt risikostyring.

Lad os tage et kig på styringslandskabet i en socialafdeling i en dansk kommune. Kommunen er helt overordnet underlagt Serviceloven og orienterer sig i høj grad mod Ankestyrelsens afgørelse på det sociale område. Gennem lovbestemte kvalitetsstandarder har kommunalpolitikkerne fastsat serviceniveau for området. Kommunen bekender sig overordnet til resultat- og effektstyring. De fagprofessionelle anvender progressionsmålinger til at vurdere borgerne. Og ledelsen ønsker at anvende resultaterne heraf som ledelsesinformation. Kommunen anvender aktivitetsbaseret økonomistyring med fokus på, hvad der kommer ind i systemet. Hver leder har en resultatkontrakt, som specificerer, hvilke resultater han eller hun skal opnå. Der er faste retningslinjer for opfølgning på mål. Og endelig har man lavet en organisationsændring, som skal fremme samarbejde på tværs af myndighed og udfører.

Lederne på alle niveauer skal være i stand til at begå sig i et sådant komplekst styringslandskab. Hvert styringsredskab har sin berettigelse. Det er bare ikke altid, at de enkelte styringsmodeller harmonerer. De enkelte modeller fremmer hver for sig og tilsammen forskellige incitamentsstrukturer.

Det giver altid mening at have for øje, om styringslandskabet er blevet for detaljeret eller komplekst. Men den vigtigste ledelsesopgave må være at forstå, skifte mellem og sammentænke elementerne i styringslandskabet. Og som det mest væsentlige at forklare styringsbilledet til medarbejderne, så de forstår og

kan begå sig inden for de rammer, som er udstukket – også selv om det er komplekse og omskiftelige rammer.

Den offentlige sektor er og bliver kompleks. Ledere skal kunne håndtere denne styringsmæssige kompleksitet. Det er afgørende for at understøtte produktionen af kerneydelserne i den offentlige sektor.



## Offentlige ledere skal lære at bruge både højre og venstre hånd

Claus Elmholdt  
Lektor i ledelses- og organisationspsykologi, Aalborg Universitet  
ce@lead.eu

*Med de udfordringer, der er i den offentlige sektor, er det vigtigt, at offentlige ledere er i stand til at jonglere med flere samarbejdspartnere og arbejdsopgaver. Der skal tænkes bredere, hvis værdiskabelse for borgerne skal lykkes.*

Det er almindeligt kendt, at vi står over for en større forandring af velfærdsstaten. Der bliver flere ældre og færre til at trække læsset, så i den offentlige sektor er man nødt til at tænke nyt. I fremtiden kommer vi til at se langt mere samarbejde mellem staten, borgerne og civilsamfundet i bred betydning, samtidig med at legal og effektiv myndighedsudøvelse fortsat er en grundpille. Det er i det spændingsfelt, at offentlige ledere skal lære at bruge begge hænder.

I mit perspektiv er der følgende kendetegn ved offentlige ledere:

*Karakteristika:* Høj fag-faglighed, højt ledelsesfagligt uddannelsesniveau (Den Offentlige Lederuddannelse, Master i Offentlig Ledelse etc.), samfundsmæssigt engagement, ordentlighed, forsigtighed forstået som mere operationelt end strategisk satsende, høj grad af loyalitet over for demokratiets spilleregler.

*Vilkår:* Hyppigt skiftende politiske intentioner, svært omsættelige politiske krav, højt forandringstempo, højt sagspres, offentlig bevågenhed og krav om genomsigtighed, ofte færre ressourcer end gode intentioner, ofte vanskeligt at eksekvere konsekvent og fastholde det lange seje træk – mange dagsordener, let at hoppe med på modeluner og overfladiske 'hurra-ord'.

*Styrker:* Et højt ledelsesfagligt uddannelsesniveau, arbejder for samfundets sag – derigennem klart værdigrundlag, høj etik og oprigtigt interesseret i fællesskabets bedste, ofte høj grad af tillid, ubestikkelige, loyale.

*Udfordringer:* Er ofte for dårlige til at holde folk ansvarlige, følger for lidt op på implementeringsinitiativer, giver for lidt direkte feedback til andre ledere og medarbejdere og er for konsensusøgende. Er ofte for lidt strategiske og fremtidsorienterede – sætter for lidt strategisk retning i det daglige og bliver dermed også ofte for operationelle på sager.

### Den offentlige sektor har brug for hjælp

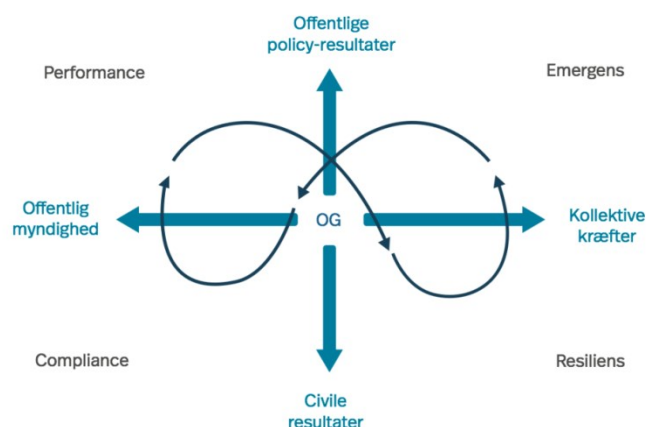
Hvis vi zoomer ud og kigger på den offentlige sektors vilkår og udfordringer i et større samfundsmæssigt perspektiv, så fanger Bourgon & Dahl (2017, s. 10) det meget godt, når de spidsformulerer det vigtigste spørgsmål som: "Hvordan kan den offentlige sektor levere samme eller bedre ydelser og velfærd i en tid med færre ressourcer, stigende krav, øget kompleksitet og nye forventninger fra borgere og politikere?"

Deres svar er, at det kan den offentlige sektor kun, hvis den starter med at erkende, at denne udfordring er så kompleks og så ressourcekrævende, at den ikke kan løses af den offentlige sektor alene. Endvidere, at udfordringen ikke kan løses gennem en styringslogik, der har fokus på at etablere en robust administration, der undgår fejl gennem stram økonomistyring, regeloverholdelse og effektivisering. Dette er fortsat vigtige dyder, men de kan ikke stå alene.

Der er brug for offentlige organisationer, der evner at åbne op for reel samskabelse og samproduktion med borgere og virksomheder.

Bourgon & Dahl er ikke de første, der diskuterer behovet for en langt mere aktiv inddragelse af borgere og virksomheder som medproducenter af velfærd. Men deres 'nye syntese for offentlige værdiskabelse'<sup>1</sup> er interessant, fordi de argumenterer for, at der ikke er brug for et paradigmeskifte i traditionel forstand, hvor man smider den tidligere tænkning og praksis over bord; der er brug for et paradigmeskifte forstået som en ny syntese af den klassiske offentlige organisations fokus på myndighed (compliance) og effektivisering (performance), med et nyt fokus på innovation, samskabelse (emergens) og udvikling af fleksible og modstandsdygtige organisationer og samfund (resiliens).

*Kollektive kræfter skal udvikle velfærdsstaten*



FIGUR 12. Tjæsningsdygtige offentlige myndigheder  
(©2011 Jocelyne Bourgon. Tjæsnat og gængjvet med tilladelse)  
Fra Den nye syntese fra offentlige værdiskabelse, Bourgon i samarbejde med Dahl, 2017

1. Compliance – ”styr på tingene”: En kerneopgave for offentlige organisationer er fortsat at sikre de klassiske embedsmandsdyder, således at legitimitet fastholdes.

<sup>1</sup> Den Nye Syntese (NS) er et forskningsbaseret bud på, hvorledes man strategisk kan arbejde med at positionere og lede offentlige organisationers skabelse af velfærd i det 21. århundrede. I 2006 indledte Jocelyn Bourgon, der er tidligere topembedsmand i den Canadiske regering og OECD, et nu godt 10-årigt forskningsprojekt, der har involveret over 200 topledere, politikere og forskere fra bl.a. Australien, Canada, Holland, England, Brasilien, New Zealand og Danmark. Den danske del af undersøgelsen er gennemført af Kristian Dahl, der i 2016 og 2017 udforskede og validerede strategirammen for Ny Syntese i en række seminarer og samtaler med offentlige topledere og politikere (Bourgon & Dahl, 2017).

2. Performance – ”mere for mindre”: Offentlige organisationer må have kontinuerligt fokus på at optimere og effektivisere værdiskabelsen for borgernes penge.
3. Emergens – ”sammen er vi stærkere”: Offentlige organisationer må udvikle nye platforme og rum, for at civilsamfundet kan blive medproducenter af velfærd.
4. Resiliens – ”modstandskraft og læringsagilitet”: Fortsat velfærd er i stigende grad afhængig af organisationers og samfunds evne til at håndtere kriser og katastrofer.

NS-rammen giver ingen nemme løsninger på komplekse udfordringer – der er masser af spændinger og modsætninger mellem de fire værdifelter – men den fastholder, at det er gennem en syntese af compliance, performance, emergens og resiliens, at offentlige organisationer skal finde løsninger på deres mest centrale udfordringer. Det er oplagt den ’højre side’ af den nye syntese, som aktuelt har størst behov for at blive styrket, men det har ligeledes stor betydning for, hvordan vi tænker den ’venstre side’. Hvordan kan vi fx styre økonomien og sikre regeloverholdelse og samtidig understøtte, at borgerne bliver medproducenter af velfærd? Hvordan opbygger vi resiliente organisationer og samfund, der er godt rustet til at lære og tilpasse sig nye situationer og håndtere kriser, katastrofer og uforudsete samfundsmæssige bevægelser? Særligt tankegangen omkring opbygning af resiliente samfund som et centralt aspekt af den offentlige sektors kerneopgave er på mange måder ny, og de færreste offentlige organisationer har endnu en klart formuleret strategi eller praksis herfor (Elmholdt og Koustrup, 2017).

#### Ledere skal turde sætte sig selv på spil

Fokus på styrkelse af det personlige lederskab (*tese 8-9*) er afgørende for den fortsatte udvikling af den offentlige sektor, men det er centralt, at træningen af individuelle ledelseskompetencer sættes i relation til en kollektiv ledelsesforståelse – ledelse som noget, der produceres i kollektiver af deltagere (medarbejdere, ledere, borgere, politikere) på kryds og tværs af faglige og organisatoriske grænser.

I dette perspektiv handler ledelse om at skabe kurs, koordinering og commitment på tværs af grænser til understøttelse af højere visioner og mål (Ernst, Chrobot-Mason, Fogsgaard og Elmholdt, 2017). Der er ikke brug for heroiske ledere eller selviscenesættende individualister med et stort narcissistisk bekræftelsesbehov, som er snævert optaget af deres egen succes. Den offentlige sektors kerneopgave er så kompleks og sammensat – krydser så mange organisatoriske og faglige grænser – at det kalder på ledere med helhedsorienteret handlekraft. Styrkelse af det personlige lederskab må derfor handle om at udvikle ledere, der har modet til at sætte sig selv på spil for at udvikle organisationen og skabe resultater.

En kollektiv ledelsesforståelse betyder ikke, at magten forsvinder. Magt er et grundlæggende vilkår i organisationer – uden magt ingen politik, ledelse og organisation (Fogsgaard & Elmholdt, 2016). Skal vi understøtte den aktuelle bevægelse mod samskabelse af velfærd i den offentlige sektor, er det derfor vigtigt at forstå, hvordan magten udfolder sig, og hvordan ledelsesmagt kan anvendes konstruktivt, hvilket stiller store krav om magtreflekterede offentlige ledere (Fogsgaard & Elmholdt, 2017).

### Digitale regler og effektive ledere

En af de væsentligste forandringer af den offentlige sektor, som pågår i disse år, er den gennemgribende digitalisering i bred betydning – ledelsesrum (jf. tese 5-7) bliver i stigende grad digitale. Derfor undrer det mig, at betydningen af digitalisering ikke er nævnt i Ledelseskommisionens 13 teser. Hvad betyder det, at ledelse i stigende grad er digital medieret og foregår online og/eller på distance – hvad er god online ledelse? Hvad betyder det for god lederadfærd, at mulighederne for digital kontrol og overvågning på distance er stignende? Hvordan leder man digitaliseringsprocesser, og hvordan leder man i en stadig mere digitaliseret verden? Hvordan skal en offentlig leder være til stede/ikke til stede virtuelt? Skal/kan man bruge Facebook som ledelsesredskab, hvordan med Twitter, Linked-in etc.? Hvordan håndterer man henvendelser fra borgerne via sociale medier? Kan man skabe resultater gennem online nærvær og tilgængelighed (jf. tese 3), og hvilke ledelseskompetencer kræver det? I takt med øget digitalisering er der behov for øget viden og kompetence om god online ledelse (Fogsgaard, Lindekilde & Elmholdt, 2017). En mail kl. 23:20 en lørdag aften synes måske ikke af noget særligt for chefen, der har sendt den. Men for medarbejderne kan det opleves som voldsomt intimiderende, hvis ikke der er etableret klare spilleregler og forventningsafstemning omkring brugen af digitale ledelsesrum og ledelsesredskaber (Elmholdt, Fogsgaard & Elmholdt, 2017).

Værdiskabelse for borgeren (tese 1) kræver ofte et tæt samarbejde på tværs af organisatoriske grænser – faggrupper, afdelinger, forvaltninger, sektorer. Mange offentlige organisationer har været gode til at optimere driften i den enkelte enhed henholdsvis søjle, imens der fortsat er et stort potentiale for effektivisering og kvalitetsudvikling på tværs af organisatoriske grænser (Fogsgaard & Elmholdt, 2016). Der er ingen enkle løsninger på denne komplekse problemstilling, men udvikling af effektive ledergrupper er et godt sted at sætte ind – start gerne med topledergruppen, det giver størst effekt (Grøn, Elmholdt & Bang, 2016).

Vores forskning viser, at effektive ledergrupper optimerer det tværgående samarbejde omkring den fælles kerneopgave (Bang, Midelfart, Molly-Søholm & Elmholdt, 2015). Den holdånd, der karakteriserer effektive ledergrupper, kræver ledere, der praktiserer grænsekrydsende ledelse – dvs. aktivt nedbry-

der 'barrierer' og opbygger 'broer' for samarbejde og innovation på tværs af organisatoriske grænser (Fogsgaard & Elmholdt, 2016). Derudover er det centralt, at "fokus på værdiskabelse for borgeren" ikke blot praktiseres som en 'blød' ledelsesdisciplin, men at der i tillæg hertil udvikles 'ydre styringssystemer', der reelt understøtter tværgående teampræstationer og kollektiv implementeringskraft (Elmholdt & Sørensen, 2016).

- Bang, H., Midelfart, T.N., Molly-Søholm, T. & Elmholdt, C. (2015). *Effektive ledergrupper: For bedre udvikling, implementering og tværgående sammenhæng*. København: Dansk Psykologisk Forlag.
- Bourgon, J. & Dahl, K. (2017). *Den Nye Syntese for Offentlig Værdiskabelse i det 21. Århundrede*, København: Dansk Psykologisk Forlag.
- Elmholdt, C. & Sørensen, N.H. (2016). Præstationsledelse gentænkt, I: M. Friis Andersen & L. Tanggaard. (red.). *Tæller vi det der tæller?: Målstyring og standardisering i arbejdslivet*. Moderne Arbejdsliv Vol. 5. bind 1. Aarhus: Klim.
- Elmholdt, C. & Koustrup, J. (2017). Resiliente organisationer og samfund. I: M. Mygind & F. Ørsted Andersen, F (red.). *Robusthed i praksis*. Forlaget Mindspace.
- Ernst, C., Chabot-Mason, D., Fogsgaard, M. & Elmholdt, C. (2018). *Grænsekrydsende ledelse – nedbryd siloer, og byg bro til tværgående samarbejde og innovation*. København: Dansk Psykologisk Forlag.
- Fogsgaard, M., Elmholdt, K., & Elmholdt, C. (2017). Klam ledelse. I: B.B. Hansen & Mayntz, D (red.). *Det ækles æstetik*. København: Akademisk Forlag.
- Fogsgaard, M., Elmholdt, C. & Bebe, A.K. (2017). Magt og Samskabelse. I: M. Fogsgaard & M. De Jongh (red.). *Samskabelse*. Dansk psykologisk forlag.
- Fogsgaard, M. Lindekilde, R. & Elmholdt, C. (2017). Power in virtual teams. I: D. Kolbæk (red.). *Online Collaboration and Communication in Contemporary Organizations*. IGI Global.
- Fogsgaard, M. & Elmholdt, C. (2016). Grænsekrydsende ledelse. I: S. Frimann & H. Dauer Keller. (red.). *Dilemmaer i ledelse*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

- Fogsgaard, M. & Elmholdt, C. (2014). (red.). *Magt i organisationer*. Moderne arbejdsliv Vol. 3. Bind 1. Aarhus: Klim.
- Grøn, R., Elmholdt, C. & Bang, H. (2016). Effektive ledergrupper - hvorfor, hvad og hvordan. I: *Erhvervspsykologi*, Vol. 14, Nr. 3, 2016, s. 4-21.

## Offentlig ledelse – sejlads i uroligt farvand

Hanne Foss Hansen  
Professor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet  
[hfh@iffs.ku.dk](mailto:hfh@iffs.ku.dk)

*Den danske velfærdsstat står i disse år over for store forandringer, som kræver modige ledere. Det er derfor vigtigt at diskutere kompleksiteten i offentlige lederes arbejdsvilkår.*



Ledelseskommisionen har stillet en udfordrende opgave. Kommissionen ønsker svar på spørgsmålet: Hvad er de offentlige lederes karakteristika, og hvad kendetegner deres vilkår, styrker og udfordringer? Og den ønsker en diskussion af en eller flere af dens 13 teser. Det hele skal klares på max. fire sider.

Jeg har valgt at løse opgaven ved at trække på resultaterne fra et nyligt afsluttet forskningsprojekt, "Krisestyring: Forvaltningspolitik og offentlig organisation i en spæretid", gennemført med støtte fra Velux Fonden.<sup>2</sup> Herudover trækker jeg på erfaringer fra mange interessante samtaler med offentlige ledere som led i undervisningen på faget offentlig styring på den fleksible master i offentlig ledelse (MPG). Samtidig er mit bidrag en personlig tolkning af ledelseslivet i den offentlige sektor anno 2017.

### Karakteristika

Et ord karakteriserer de offentlige ledere: *Engagement*. De brænder for at gøre et godt job for samfundet, borgerne, brugerne og den organisation, de er en del af. Herudover er de en broget gruppe præget af deres uddannelse, erfaringer og personlighed. Der kan overordnet sondres mellem to grupper af offentlige ledere. Der er *sektorspecialisterne*, der har legitimitet hos de fagprofessionelle. Og der er *generalisterne*, der skal opbygge denne legitimitet. Sektorspecialisterne har brug for at udvikle deres lederskab ved bl.a. at opbygge organisations- og ledelsesteoretisk analytisk kompetence. Generalisterne har brug for at udvikle deres lederskab ved bl.a. at opbygge indsigt i sektorfaglighed, -kultur og værdier.

Den gode offentlige leder kombinerer i sin gerning sektorindsigt og organisations- og ledelsesforståelse og evner herudover at kommunikere konstruktivt med borgere, interessenter, medier og aktørerne i den politiske kontekst.

### Vilkår

Fire ord karakteriserer de offentlige lederes vilkår: Forandring, stramhed, centralisering og styringsskizofreni. *Forandring* har været et vilkår i en årrække, men forandringstempoet er mange steder skruet markant op i de senere år. Før en idé eller reform er implementeret og erfaringerne høstet, er en ny på dagsordenen. Samtidig er der store forventninger til opgaveløsning. Og opgaverne skal udføres i et *stramt økonomisk regime*. Mange offentlige ledere oplever krisetræk. Budgetloven har ført til en markant øget *centralisering*. Mange offentlige ledere oplever at være udsat for modsætningsfyldte og til dels me-

---

<sup>2</sup> Vil du læse mere kan følgende bøger anbefales: 1) Caroline Howard Grøn, Hanne Foss Hansen & Mads Bøge Kristiansen (red.). 2014. *Offentlig styring. Forandringer i krisetider*. København: Hans Reitzels Forlag (med bidrag også af Eva Moll Ghin & Gunnar Gjelstrup); 2) Eva Moll Ghin, Hanne Foss Hansen & Mads Bøge Kristiansen (eds.). 2018. *Public management in Times of Austerity*. New York: Routledge (med landebidrag også af udenlandske forskere fra Tyskland, Irland, Estland og Italien).

ningsløse styringsinitiativer: *styringsskizofreni*. Alt i alt: Komplexiteten er en udfordring.

De nævnte vilkår tvinger mange offentlige ledere ind i to handlingsdynamikker: Uansvarlig ansvarlighed og ansvarsløs stå'en til ansvar. Dynamikken *uansvarlig ansvarlighed* er en direkte konsekvens af det stramme økonomiske regime udløst af budgetloven. Budgetloven har entydigt bidraget til samfundsmæssig ansvarlig økonomisk adfærd. Budgetoverskridelser er historie. Samtidig tvinger det entydige fokus på en etårig budgethorisont – med stærkt reducerede muligheder for at forvalte økonomiske ressourcer over årsskiftet – de offentlige ledere til kreativitet med hensyn til at få anvendt årets ressourcer inden for rammen. Den offentlige sektor er vendt tilbage til de uheldige adfærdsmønstre kendt fra før budgetreformerne i 1980'erne og 90'erne: Buffere i budgettet, stop-go-aktivitet og nogle steder "benzinafbrænding".

Dynamikken *ansvarsløs stå'en til ansvar* opstår, når muligheden for at påtage sig et fagligt, ledelsesmæssigt ansvar begrænses af kravet om at leve op til en udefrakommende teknisk, administrativ ansvarlighed. Dette kan fx ske, når der indføres standardiserede procedurer og målingssystemer, der ikke opleves som meningsfulde set i forhold til organisationens kerneopgaver.

### Styrker og udfordringer

Det ovenfor nævnte engagement udgør en styrke. Men engagement får ikke altid et tilstrækkeligt udfoldelsesrum på grund af de beskrevne vilkår.

Et offentligt lederliv i en foranderlig og uklar verden med modsætningsfyldte krav kræver *mod*. Særligt i relation til to forhold er mod påkrævet og en udfordring. For det første mod til ikke alene at lede nedad og indad, men også *lede opad*. Kun ved at have mod til at lede opad kan den oplevede styringsskizofreni bearbejdes og medarbejdernes legitimitet fastholdes.

For det andet mod til at *stå til side og give plads*. Kun ved at skabe platforme for dialog med medarbejderne kan disses ideer til håndtering af foranderligheden komme i spil. Og kun ved at skabe platforme for dialog med borgerne og brugerne kan disses erfaringer komme opgaveløsningen til gavn. En leder, der altid er på forkant og går forrest, risikerer at komme til at stå i vejen for udvikling.

### Teser om offentlig ledelse

Der er meget godt i tesaerne om offentlig ledelse. I min læsning bygger de dog lidt ensidigt på en instrumentel forestilling om, at organisationer er rationelle, hierarkiske systemer, der er orienteret mod klare, entydige og fælles mål. Der er megen vægt på lederens autoritære og visionære rolle, mindre på andre *lederroller*, som fx den oversættende, afskærmende, demokratiske, tilknyttende og coachende rolle. Tesaerne tenderer på denne måde til at forenkle offent-

lig ledelse. Der er brug for at erkende kompleksiteten og forstå dens dynamik. Kun derved kan den håndteres.

Jeg vil gerne kommentere enkelte af teserne konkret. *Tese 2* tilsiger, at det, at lederen kommunikerer vision og strategi i sig selv skaber mening og følgeskab. Er det ikke lidt naivt? I mit perspektiv forudsætter det, at medarbejderne oplever, at vision og strategi er meningsfulde, ikke helt urealistiske eller blot "varm luft". Begrebet følgeskab, der bruges i både tese 2 og 8, giver mig en association af lemmingeadfærd. Internationale undersøgelser viser, at danskernes kultur er præget af et lavt struktureringsbehov. Danske medarbejdere kan handle og tænke selv. Behovet for at støtte sig til ledere og regler er ikke stort. Overvågning er oftest ikke nødvendig.

*Tese 3* tilsiger, at lederens nærvær og tilgængelighed skaber bedre resultater. Det er rigtigt set. Megen offentlig ledelse udøves i 2017 som distanceledelse og med udbredt brug af e-mail. Fusioner baseret på en optimisme om stor-driftsfordele har skabt store organisationer. Og ofte skal disse nye store enheder fungere med flere matrikler. Men kan denne udvikling rulles tilbage? Hvad vil kommissionen konkret foreslå til afhjælpning af denne udfordring?

*Tese 5* tilsiger, at mindre detaljeret styring giver plads til mere ledelse tæt på kerneopgaven. Det tilføjes: Opgaver fremfor opskrifter skaber motivation. Denne tese læser jeg som en adressering af den styringsskizofreni og ansvarsløse stå'en til ansvar-dynamik, som er omtalt ovenfor. Jeg kan ikke være mere enig.

*Tese 6* tilsiger, at ledere skal turde løbe risici for at skabe fornyelse og innovation. Det tilføjes: At dette kræver et reelt ledelsesrum og stor opbakning. Det med at turde løbe risici er rigtigt set, men i praksis ofte begrænset af en frygt for at begå og blive hængt ud for fejl. Det er uklart, hvad tilføjelsen refererer til. Refererer den til relationen til det overliggende (i nogle sammenhænge politiske) ledelseslag? Hvis dette er tilfældet, savner jeg noget om relationen til medarbejderne i forbindelse med at skabe fornyelse og innovation. Som anført ovenfor, er det vigtigt, at medarbejdernes og også borgerne/brugernes kreative ideer kommer i spil.

*Tese 10* tilsiger, at ledere skal søge inspiration og læring gennem andres gode eksempler – også på tværs af sektorer og landegrænser. Det er selvklaart vigtigt at lade sig inspirere af andres gode eksempler, også selvom disse sjældent lader sig direkte overføre fra en kontekst til en anden. Men hvorfor skal ledere alene lære af gode eksempler? I mit perspektiv er det ligeså vigtigt at *lære af fejl* – både egne og andres. Dette er jo også baggrunden for, at man i nogle sektorer forsøger at sætte læring af fejl i system, jævnfør fx arbejdet med utilsigtede hændelser i sundhedssektoren.

Som nævnt i tese 10 er der et potentiale i læring på tværs af sektorer og landegrænser. Dette gælder også i forhold til udviklingen af det personlige lederskab, der er omtalt i tese 9. Erfaringerne fra MPG-uddannelsen er netop, at diskussionerne af styring og ledelse på tværs af sektorer er yderst lærerig. Tunnelsyn kan kun undgås ved at skulle formidle sine sektorerfaringer til ledere i andre sektorer samt ved at træde ud af sin sektor og se på denne gennem andre briller. Det kan i dette lys undre, at der er eksempler på sektorer, der ønsker at udvikle sektorspecifikke efteruddannelsesforløb på masterniveau. Måske et tema, kommissionen burde adressere?

## Offentlige ledere kan skape forandring gjennom kontinuitet

Tor Hernes  
Professor, Centre for Organizational Time, Copenhagen Business School  
th.ioa@cbs.dk

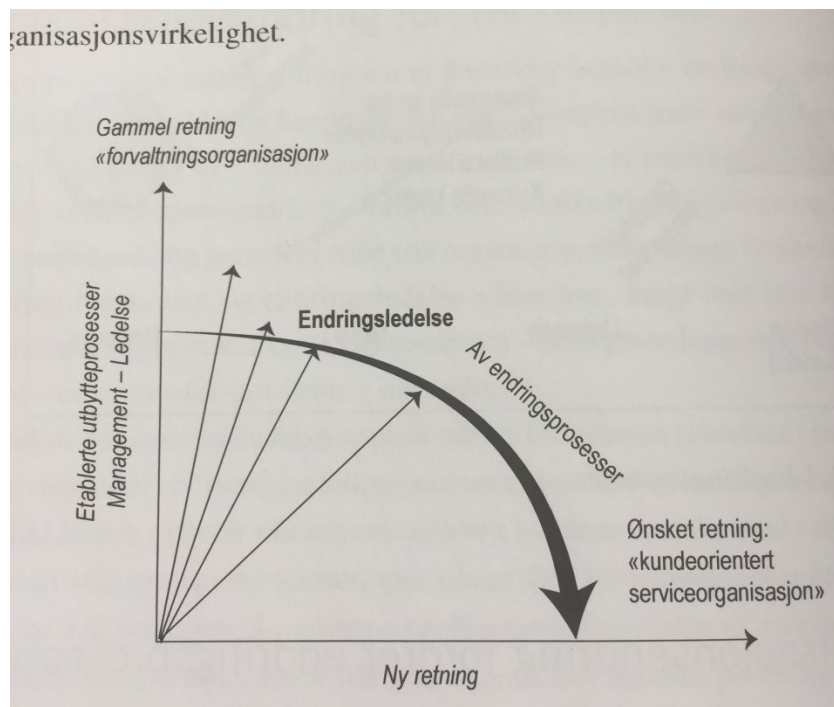
*Offentlige reformer har en tendens til å glemme grunnlaget som de er basert på. Noen ganger er det problemløsning rettet mot kontinuitet som skaper den ønskede forandring. Ensidig fokus på forandring kan lede til det motsatte av den ønskede forandring. Denne tekst retter seg mot tese 1 og 2.*

Offentlig, så vel som privat sektor, har konstante og store behov for tilpasning til et samfunn i forandring. Selv om der alltid har vært behov for tilpasning i offentlig sektor, er dagens behov preget av at et økende behov for å møte kompleksitet, og møte utfordringer som man ikke nødvendigvis forstår innholdet i, eller konsekvensene av. Der er selvfølgelig mange gitte utfordringer, som behovet for annerledes hjemmehjelp, som å tilpasse seg det papirløse samfunn preget av bruk av sosiale medier, og en tydeligere ansvarliggjøring overfor borgere og politikere. Men der er også mange utfordringer som man ikke vet konsekvensene av.

For å møte fremtidige behov, gjennomgår offentlige organisasjoner mer eller mindre kontinuerlig reformprosesser. Hensikten med disse reformprosessene er å kunne møte morgendagens behov. Heri ligger idéen om at organisasjonen skal reformeres i dag for å møte de utfordringer som er i ferd med å manifestere seg og som forventes å fortsette inn i den overskuelige fremtid. En rekke typer organisasjonsendringer settes i verk, som inkluderer strukturelle endringer, innføring av ny teknologi, effektiviseringstiltak, utvikling av ansatte og teams, etc. Dette betyr at de fleste nivåer i offentlige organisasjoner blir berørt. Dette har en tilleggskonsekvens, at prosessene blir mer komplekse, som igjen betyr at de blir mindre forutsigelige. Dermed er det en risiko for at større verdier investeres i prosesser som senere viser seg å gi skuffende resultater. Innføring av hovedstadsregionens sundhedsplattform kan være et eksempel, hvor man har gått for langt før man har innsett at investeringen ikke sto til forventningene.

Med andre ord, der er ingen suksessoppskrift på reformprosessene, som skyldes delvis høy kompleksitet, delvis at man egentlig ikke har muligheter for å forutsi, verken hvordan verden vil se ut, eller hvordan den fremtidige organisasjon vil kunne takle de utfordringer som da vil melde seg. Likevel er ingen endring heller ingen løsning.

Det er derfor viktig å se på de logikker og den tenkning som ligger bak reformprosessene, og diskutere deres holdbarhet. Et viktig trekk ved mange reform tiltak og den retorikk som omgir de, er at de kun rettes inn mot fremtiden, og man overser betydningen av de bestående. Dette henger sammen med den utbredte litteraturen om "endringsledelse", men også den bredere, forskningsrelaterte litteraturen. Figuren under, fra boken *Endringsledelse og ledelsesendring* (Hennestad og Revang, Universitetsforlaget, 2017) er illustrativ for slike trends. Man kan se fra figuren hvordan "den gamle retning" står 90 grader i forhold til den "nye retning", og at den "ønskede" retning kun går inn a fremtiden.



Det som er beskrivende for denne litteraturen og de modeller som benyttes, er ikke så mye den behandling av fremtiden, men mer dens behandling av fortiden. Fortiden beskrives (implisitt eller eksplisitt) på fire forskjellige måter. 1. Den er ikke eksisterende – det er kun fremtiden som gjelder. 2. Den er en kontrast til fremtiden, en kontrast som man vil vekk fra. Den er uforanderlig. Den er bare det den er, den kan ikke defineres på noen annen måte. 4. Den er et passivum, i forstand at den ikke kan brukes i nutiden. I kontrast til fortiden, er fremtiden det lovende, det nytenkende, der hvor det levende befinner seg.

Fortidens rolle som ikke-eksisterende, kontrast uforanderlig, eller passivum, er imidlertid teoretisk utilstrekkelig, konseptuelt problematisk og empirisk tvilsomt. Den er teoretisk utilstrekkelig, fordi forskning i psykologi, filosofi og sosiologi, for å nevne noen, peker klart på at å tenke fortid uten å tenke fremtid, eller vice versa, er uakseptabel forenkling av virkeligheten. Den er konseptuelt problematisk fordi det som i dag er fremtid er fortid i morgen, også i endringsprosesser, så hvis man til enhver tid skulle skjære vekk fortiden, ville man også til enhver tid avskrive de deler av endringsprosessen for har forløpt. Den er empirisk tvilsom fordi det finnes adskillige eksempler på at ledere aktivt bruker fortiden, ser på den som en levende ressurs i deres arbeid med å møte fremtidens utfordringer.

Hvilket bringer meg til poenget i mitt bidrag, hvilket er at ledere skal innarbeide kontinuitet-dimensjonen i deres arbeid med å møte fremtidens utfordringer. Å tenke kontinuitet betyr å se tilbake samtidig med at man ser fremad, å prøve å se hvordan lignende utfordringer har blitt møtt tidligere. Dernest dreier det seg om å utforske hvilke kompetanser som finnes, som har løst lignende utfordringer tidligere. Det er viktig å understreke at det overhodet ikke dreier seg om å finne lignende *løsninger*. Det kan, for eksempel, dreie seg om å utforske situasjoner hvor *lignende* form for nytenkning har funnet sted. På et mer overordnet nivå dreier det seg også om å tenke på det som historisk sett organisasjonen er nedsatt for å være, og hvordan det har blitt praktisert tidligere. Det dreier seg om å lage "rom" hvor man kan se fortiden i et annet lys, faktisk, se fortiden i fremtidens lys. Slike prosesser kan føre til at man lager strukturer og prosesser som gjør at fremtiden kan ses på som mindre truende og problematisk enn hvis det er kun den som blir fokusert på.

Å tenke kontinuitet har den fordel at ansatte opplever å bli sett på som ressurser. Å tenke kontinuitet i form av aktiv bruk av fortiden gir et signal om at den man har arbeidet med tidligere kan levendegjøres i stedet for å begraves. Det kan ha den effekt at ansatte opparbeider selvtillit i stedet for å føle frykt. Det kan gjøre at de blir medspillere i stedet for å bli motspillere.

Å tenke kontinuitet betyr ikke å tenke det samme. Det betyr heller ikke å tenke nostalgi. Det har en langt mer pragmatisk vinkling, ved at man kollektivt bringer med seg utvalgte deler av fortiden nettopp fordi den kan gi retning og energi for der hvor man vil gå i fremtiden. Det dreier seg altså om å tenke dynamikk mellom fremtid og fortid, og ikke som to adskilte tidsepoker.

Å tenke kontinuitet betyr å tenke et større bilde av hvor man (ellers) kan komme fra og hvor man kan være på vei. Det kan bety at man som leder arbeider ut fra et tidmessig mer helhetlig narrativ enn at man kun skal tilpasse seg fremtiden. Litt paradoksalt betyr det faktisk at man også skal tilpasse seg fortiden. Det kan være utfordrende for ledere, fordi det krever at "tidspilen" får en litt annen retning. Det betyr at tiden både peker fremad og bakut, og ikke kun fremad. Men hvis man lykkes med det, kan det bety at arbeidet kan komme til å lykkes med å reformere offentlige organisasjoner for at de skal kunne takle fremtidens utfordringer.



## **"Er der en god leder til stede?" Hvad ved vi om "god ledelse"?**

Ann-Louise Holten  
Lektor, Institut for Psykologi, Københavns Universitet  
Ann-louise.holten@psy.ku.dk

*Regeringen ønsker at forny den offentlige sektor bl.a. via et fokus på offentlig ledelse: "God ledelse giver bedre kvalitet i velfærdsydelserne og bidrager dermed til den bedst mulige velfærd for pengene..." (Kommissorium for Ledelseskommisionen, 2017, s. 1). Men for at kunne fremme "god ledelse", skal det først gøres klart, hvad "god ledelse" er, og hvordan man opnår det.*

Med udgangspunkt i teori og empiri fra arbejds- og organisationspsykologien vil jeg kommentere ledelseskommisionens hypoteser i forhold til fem punkter. De fem punkter skal bidrage til at:

1. afklare, *hvad* man mener med "god ledelse".
2. prioritere, *hvilke* effekter man sætter som mål.
3. udvide forståelsen af, *hvordan* ledelseffekter opnås.
4. fokusere på ledelsesprocesser, herunder viden om *læring og ledelsesudvikling*.
5. tage højde for viden om *forandringer og interventioner*.

### 1. Hvad mener man med "god ledelse"?

Ledelseskommisionens kommissorium afspejler en grundlæggende antagelse om, at "god ledelse" kan defineres universelt. At der ikke findes forskningsmæssigt belæg for denne antagelse bør afstedkomme en kritisk stillingtagen til selve betegnelsen "god ledelse". En sådan stillingtagen bør relatere sig til, om:

- "god ledelse" i den offentlige sektor er det samme som "god ledelse" i den private
- "god ledelse" afspejler specifikke eller generelle kompetencer.

Svarene vil afhænge af, hvordan man vælger at definere ledelsens *natur*, *effekt*, og *proces*.

Ledelseskommisionens arbejdshypoteser indeholder forskellige antagelser om ledelsens natur. Fx peger kommissionen på, at ledelse er bestemt af: a) individuelle karakteristika (mod), b) handlinger eller handlingsresultater (kommunikation, nærvær og tilgængelighed) og c) værdier (fokus på borgenes involvering og behov). Ledelseslitteraturen har gennem tiderne defineret ledelse ved bl.a. personlige karakteristika (fx intelligens og personlighed), adfærd (fx person- eller opgaveorienteret) eller stil (fx transaktionsledelse eller transformationsledelse).

Uanset om man antager, at ledelse bestemmes af personlige karakteristika, adfærd eller stil, går ledelsesforskningen i retning af *ikke* at definere ledelse (ej heller ledelsens effekter) universelt. Dvs. "god ledelse" er ikke nødvendigvis det samme på tværs af lande, regioner, organisationer, afdelinger, situationer, tid eller individer. Fx er det usandsynligt, at alle de, der vurderer en leder (lederen selv, ledelseskollegaer, topledelse, medarbejdere, klienter), har samme opfattelse af ledelsesudøvelse og -kvalitet. Forskningen viser fx, at der er systematisk forskel på, hvordan ledere tilstræber deres ledelse, og hvordan medarbejdere opfatter den. Supplerende viser min egen forskning, at selvom medarbejdere vurderer deres leders ledelse ens, så kan effekterne på både jobtilfredshed og trivsel være forskellige. Disse systematiske forskelle understreger ledelsens kompleksitet og variabilitet.

## 2. Hvilke effekter sættes som mål?

For at kunne vurdere ledelseskvalitet er det essentielt at tage stilling til, hvilke effekter man forventer. Hvad og hvem skal ledelse gøre godt for? Dette spørgsmål virker banalt, men det er af flere årsager yderst relevant. For det første vil definitionen af "god ledelse" afhænge af, om ledelseseffekt forstås som fx effektivitet, adfærd, motivation eller kognition. Hvilken "god ledelse" vil føre til disse respektive effekter?

For det andet er det relevant at forholde sig til både tids- og niveauaspekter ved de forventede effekter. Hvis fx jobtilfredshed er en ønsket ledelseseffekt, vil man så forvente den på kort eller lang sigt? Vil man fokusere på den individuelle tilfredshed eller teamets tilfredshed? Vil man forvente flere/forskellige effekter, og hvordan vil disse relatere sig til hinanden? Disse spørgsmål illustrerer, hvor forskelligt ledelseseffekt kan forstås, og dermed hvor betydningsfuldt det er at afklare.

## 3. Hvordan opnås ledelseseffekter?

Kommissionens hypoteser vedrørende ledelsens effekter beskriver effektopnåelse via delegation (autonomi til medarbejderne) og rolle- og opgavefordeling (via dialog og feedback). Forskningen viser imidlertid, at lederes påvirkning af organisationers performance sker gennem *fleksibilitet*. Denne fleksibilitet udøves bl.a. ved, at ledere varierer deres adfærd i forhold til forskellige opgaver, medarbejdere og værdier.

Ledelse i den offentlige sektor befinder sig ofte i et krydspres mellem konkurrerende værdier, hvilket kan kræve modsatrettede ledelseshandlinger (fx kontrollerende versus delegerende). Fleksibiliteten vil her bestå i at finde den balance, som er mest passende i den enkelte situation. Arbejdshypotesernes foreslåede ledelsesredskaber (delegation og dialog/feedback) er i denne fleksible forståelse ikke *altid* de mest relevante eller effektive ledelsesredskaber. Relateret til antagelsen om, at ledelse er universel, er der opstået en ambition om at lede den offentlige sektor som den private (eller overføre erfaringer fra den private sektor direkte til den offentlige). Kun meget få studier har endnu undersøgt den relative ledelseseffekt i den private og den offentlige sektor. Men de overordnede resultater indikerer, at hvor der er generelle ligheder i ledelseseffekter mellem sektorer, er der også specifikke forskelle.

Enhver sammenligning af ledelse på tværs af sektorer bør derfor tage højde for sektorernes særlige rammebetingelser. Ledelsesredskaber fra den private sektor kan således inspirere den offentlige – men ikke nødvendigvis overføres 1:1. Det samme vil være gældende på tværs af organisationer (fx fra en offentlig organisation til en anden).

#### 4. Ledelsesprocesser – ledelsesudvikling, rekruttering og fastholdelse

Ledelseskommisionens hypoteser om ledelsesprocesser handler ikke blot om ledelsesudvikling, men også om organisatorisk ledelse (herunder rekruttering og fastholdelse). Antagelser om ledelsens natur og effekter har også betydning i disse sammenhæng. Vil man fokusere på generelle eller specifikke kompetencer?

Kommissionens meget specifikke fokus på "det personlige lederskab" mangler stadig forskningsmæssigt belæg, og man kunne i stedet se på ledelseskompetencer i et bredere perspektiv. Et sådant bredt perspektiv med fokus på generelle kompetencer vil være i overensstemmelse med forskningens anbefaling om fleksibilitet, dvs. at lederen tager højde for den situationelle, kontekstuelle, og individuelle variation. Men hvordan lærer man så det?

##### 4.1. Ledelsesudvikling

Kommissionens arbejdshypoteser om *ledelsesudvikling* beskriver forskellige processuelle veje (fx feedback, dialog, refleksion, gode eksempler). Disse er netop veje til effektiv læring, som også forskningen peger på. Men ledelsesudviklingsområdet er desværre præget af skiftende trends (også kaldet fads). Så meget desto vigtigere er det, at enhver ledelsesudviklingsindsats har en klar program- og forandringsteori, jfr. nedenstående pkt. 1-6. En sådan teori er fundamental, hvis man vil undgå at investere i indsatser og udviklingsprojekter, som kan have begrænset eller negativ effekt.

I forskningen finder vi adskillige barrierer for ledelsesudvikling. Bl.a. den menneskelige neurologi, transfer fra læringskontekst til anvendelseskontekst og fokus på specifikke evner (ofte fads) fremfor generelle kvalifikationer, der kan tilpasses og anvendes i flere situationer og kontekster.

I 2015 udviklede mine kolleger og jeg en [ledelseslæringsmodel](#), som netop tager højde for disse barrierer. Modellen inspirerer til læringsaktiviteter, der på den ene side oversætter viden til refleksion og handling og på den anden side understøtter læring fra disse handlinger til refleksion og viden via feedback. Modellen er en praktisk illustration af, hvordan empirisk og teoretisk funderede programteorier for konkrete indsatser kan forankres i praksis.

Hvis man ønsker, at den offentlige sektor lærer af den private, kan modellen desuden bruges som en illustration af, hvordan man kan skabe læring fra "best practice"-eksempler. "Best practice"-eksemplerne skal netop bearbejdes og tilpasses (via refleksion og transfer) til den nye kontekst – det være sig på tværs af organisationer eller sektorer.

#### 4.2. Rekruttering og fastholdelse

Arbejdshypoteserne om *organisatorisk ledelse* afspejler både et syn på ledelsens natur som defineret af personlige karakteristika (personlighed) og af ledelsesfagligt talent. Men hvad ligger der helt præcist i "ledelsesfagligt talent"? Det er vigtigt at afklare, hvis dette ledelsesfaglige talent fx skal være grundlag for ledelsesrekrutteringen i den offentlige sektor. Kommissionens hypoteser afspejler yderligere en match-hypotese, dvs. antagelsen om, at ledelse vil have effekt, hvis der findes et magisk optimum mellem personlige karakteristika (eller talent) og opgavens karakter.

Forstiller man sig fx, at en samvittighedsfuld leder fører til mere effektivitet i situationer/afdelinger/grupper med ustrukturerede arbejdsopgaver? Og forestiller man sig som følge heraf, at man kan rekruttere ledere efter et sådant hypotetisk match? Eller skulle man hellere anvende en IK-test som rekrutteringsredskab, når forskningen finder en sammenhæng mellem intelligens og opfattet ledelsesadfærd? Kort sagt er det endnu ikke tydeligt, hvilke kvaliteter og kompetencer, man mener, de offentlige ledere skal have og hvorfor.

Mennesker motiveres forskelligt. Motivationsstrukturer er ikke bare forskellige mellem mennesker, de er det også for det enkelte menneske over tid. Når det fremføres, at rekruttering af ledere sker i konkurrence med andre sektorer, antages det også, at der ikke er nævneværdig forskel på motivationsstrukturer hos de ledere, der ville søge stillinger i hhv. det private og det offentlige. Inden man tilrettelægger passende og tilpas varierede tiltræknings- og honoreringsmuligheder, vil det dog være essentielt at forstå, om der er noget særligt, som motiverer offentlige ledere. Hvis lederne motiveres af at yde god offentlig service, vil en økonomisk bonus sandsynligvis ikke have nogen effekt. Hvis man derimod ønsker at tiltrække ledere, der motiveres af økonomiske incitamenter, er det en anden sag.

#### 5. Indsatser – brug eksisterende viden om forandringer og interventioner

I forhold til kommissionens konkrete anbefalinger til indsatser er det vigtigt at tage højde for den forskningsmæssige viden, der er til rådighed om forandringer og interventioner.

Forskningen viser, at *organisatoriske forandringer* kun i få tilfælde når deres mål og desuden indebærer en risiko for negative bivirkninger. Fx ses, at sammenlignet med den private sektor opfattes organisationsforandringer i den offentlige sektor som havende mere negative konsekvenser, bl.a. i forhold til graden af indflydelse og udviklingsmuligheder, belønning og konflikter. Der er forskellige hypoteser om, hvorfor dette er tilfældet. Det er derfor helt centralt at overveje, hvorfor man anbefaler en indsats, om den er nødvendig, hvad meningen med den er, samt hvilke risici den indebærer.

Hvad der skal til – rent ledelsesmæssigt – for at planlægge og implementere forandringer udgør en hel gren af forandringsforskningen. Det er fx vist, at forskellige ledelsesstile har forskellig effekt på medarbejdernes vurdering af en forandring over tid. Min forskning viser bl.a., at transformationel ledelsesadfærd (at lederen udvikler, deler og fastholder en vision for at understøtte, at medarbejderne opnår organisatoriske mål) har gode effekter under organisationsforandringer. Forskningens resultater illustrerer dermed nødvendigheden af at se på ledelsens udøvelse og effekter som relative til afsender, modtagere, situationer og kontekst.

*Interventionsforskningen* understreger, at det er centralt at eksplicitere indsatsers underliggende program- og forandringsteorier. Det vil således være altafgørende, at man gør sig klart:

1. hvad en indsats består i, og hvorfor den skulle have nogen effekt (input),
2. hvilke ressourcer der er til rådighed for at gennemføre indsatsen (proces), og
3. hvad indsatsens tilsigtede effekt er (output).

Kun i sjældne tilfælde kan verden dog forstås via en så simpel problemmodel. Derfor er det yderligere vigtigt at afklare:

4. hvilke alternative årsager der kunne forklare effekterne,
5. under hvilke omstændigheder indsatsens bestanddele vil virke – herunder hvordan indsatsen skal tilpasses den enkelte organisation, og
6. om indsatsen kan føre til andre (u)ønskede effekter.

Enhver anbefaling af konkrete indsatser, kommissionen vælger at viderebringe, bør således afspejle en klar forståelse af "god ledelse", hvilke effekter man tilstræber, hvordan effekterne skal opnås, den underliggende programteori og en velgennemtænkt interventionsproces. Dette vil være bestemmende for, hvordan man vil rekruttere, fastholde og udvikle offentlige ledere.

Forskning anvendt som grundlag til bidraget

Antonakis, J., House, R. J., & Simonton, D. K. (2017). Can Super Smart Leaders Suffer From too Much of a Good Thing? The Curvilinear Effect of Intelli

Avolio, B. J., & Gardner, W. L. (2005). Authentic leadership development: Getting to the root of positive forms of leadership. *The leadership quarterly*, 16(3), 315-338.

Coram, R. and Burnes, B. (2001), "Managing organisational change in the public sector - Lessons from the privatisation of the Property Service Agency", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 14 No. 2, pp. 94–110.

Dahler-Larsen, P. (2001). From programme theory to constructivism: On tragic, magic and competing programmes. *Evaluation*, 7(3), 331-349.

Day, D. V., & Antonakis, J. (Eds.). (2012). *The nature of leadership*. Sage.  
Rogers, P. J. (2008). Using programme theory to evaluate complicated and complex aspects of interventions. *Evaluation*, 14(1), 29-48.

Härenstam, A., Bejerot, E., Leijon, O., Schéele, P., Waldenström, K., & MOA Research Group. (2004). Multilevel analyses of organizational change and working conditions in public and private sector. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 13(3), 305-343.

Hiller, N. J., DeChurch, L. A., Murase, T., & Doty, D. (2011). Searching for outcomes of leadership: A 25-year review. *Journal of management*, 37(4), 1137-1177.

Holten, A. L., & Brenner, S. O. (2015). Leadership style and the process of organizational change. *Leadership & Organization Development Journal*, 36(1), 2-16.

Holten, A. L., Bøllingtoft, A., Carneiro, I. G., & Borg, V. (2017). A within-country study of leadership perceptions and outcomes across native and immigrant employees: Questioning the universality of transformational leadership. *Journal of Management & Organization*, 1-18.

Holten, A. L., Bøllingtoft, A., & Wilms, I. (2015). Leadership in a changing world: developing managers through a teaching and learning programme. *Management Decision*, 53(5), 1107-1124.

Holten, A. L., Hancock, G. R., Mikkelsen, E. G., Persson, R., Hansen, Å. M., & Høgh, A. (2017). The longitudinal effects of organizational change on experienced and enacted bullying behaviour. *Journal of Change Management*, 17(1), 67-89.

Jacobsen, C. B., & Bøgh Andersen, L. (2015). Is leadership in the eye of the beholder? A study of intended and perceived leadership practices and organizational performance. *Public Administration Review*, 75(6), 829-841.

Judge, T. A., Bono, J. E., Ilies, R., & Gerhardt, M. W. (2002). Personality and leadership: a qualitative and quantitative review. *Journal of Applied Psychology*, 87(4), 765.

Kickert, W.J.M. (2014), "The specificity of change management in public organizations: conditions for successful organizational change in Dutch ministerial departments", *The American Review of Administrative Sciences*, Vol. 44 No. 6, pp. 693 – 717.

McNulty, T. and Ferlie, E. (2004), "Process transformation: Limitations to radical organizational change within public service organizations", *Organization Studies*, Vol. 25 No. 8, pp. 1389–1412.

Nielsen, K., Randall, R., Holten, A. L., & González, E. R. (2010). Conducting organizational-level occupational health interventions: What works?. *Work & Stress*, 24(3), 234-259.

Yukl, G. (2008). How leaders influence organizational effectiveness. *The leadership quarterly*, 19(6), 708-722.

Yukl, G., & Mahsud, R. (2010). Why flexible and adaptive leadership is essential. *Consulting Psychology Journal: Practice and Research*, 62(2), 81.



## Lederne skal få det offentlige til at lære

Mads Leth Jakobsen  
Lektor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet  
mads@ps.au.dk

*For at kunne løse de problemer, den offentlige sektor står over for, er det vigtigt, at der skabes plads til organisatorisk læring. Sådan kan lederne imødegå symptombehandling og tage fat om problemernes rod.*

Offentlige organisationer skal realisere fællesskabets mål. Ledere i offentlige organisationer skal få dette til at ske. En måde at gøre det på er at skabe organisatorisk læring. Det vil sige, at man i en organisation ud fra data og analyser – af både kvantitativ og kvalitativ karakter – ændrer praksis for at prøve at skabe bedre resultater.

Hvis Politiet ikke synes, at den nuværende patruljering sænker antallet af indbrud tilstrækkeligt, kan det skrue op for patruljeringen. Det er læring i forhold til en konkret praksis. Men Politiet kan også mere radikalt revidere sine idéer om, hvad der virker, og hvilke mål de vil nå (Argyris & Schön, 1996). Det er organisatorisk læring. Er patruljering fx den rette metode til at nedbringe indbrud, og er yderligere nedbringelse af indbrudsraten overhovedet et vigtigt mål?

Det kan lyde som en selvfølge, at organisatorisk læring er en vigtig ledelsesaktivitet. Den kan imidlertid hurtigt blive glemt i en verden, hvor offentlige ledere også skal sikre overholdelsen af love og regler, budgetter og rapporteringskrav. Men organisatorisk læring er en væsentlig udfordring, som lederne i de danske offentlige organisationer ikke kan tillade sig at ignorere.

Der er på politisk og administrativt niveau i dag en klar forventning om, at offentlige ledere forsøger at skabe bedre resultater ved ud fra data at analysere problemer med organisationens målopfyldelse og mulige løsninger på disse problemer. På sygehuse skal man arbejde med PDSA-metoder (plan-do-study-act), hvor nye tiltag skal munde ud i læring (Regionernes Kliniske Kvalitetsprogram, 2015). Skoler skal have professionelle læringsfællesskaber (Qvortrup, 2016) og føres gennem læringscyklusser med problemidentifikation, praksisanalyse, løsninger og evaluering (Boudett, City, & Murnane, 2013). Og offentlige organisationer skal – symboliseret ved Center for Offentlig Innovation – generelt søge ”en ny eller væsentligt ændret måde at forbedre arbejdspladsens aktiviteter og resultater på” (Lykkebo, 2016, p. 21).

Desuden er organisatorisk læring en attraktiv tilgang til at skabe forbedringer i offentlige organisationer, da nye løsninger ikke (nødvendigvis) kræver flere ressourcer. Samtidig er det en tilgang, som i høj grad imødekommer det store forandringspres, som mange offentlige organisationer står over for. Organisatorisk læring sigter netop på at skabe kvalificeret forandring.

Det er denne udfordring med at skabe organisatorisk læring, samt vilkårene og mulighederne for at håndtere den, som jeg vil diskutere her. Spørgsmålet er helt enkelt, om offentlige organisationer kan ledes til at udvikle sig gennem læring.

#### Tvetydighed, modstand og varierende kapacitet

Der er tre centrale vilkår, som offentlige ledere skal forholde sig til, hvis de vil skabe organisatorisk læring.

Det første vilkår er *tvetydig styring*. På trods af forventningen om organisatorisk læring er offentlig styring også rettet mod ønsker om kontrol og skabelsen af tilskyndelser til at realisere bestemte mål. Detaljerede mål og præcise procedurer gør det let at holde offentlige ledere ansvarlige og tilskynde dem til målopfyldelse, men de gør det svært for lederne at ændre organisationens praksisser, idéer og mål ud fra læring. Det er særligt en udfordring for organisationer, der står over for komplekse opgaver. Når mål er svære at måle, problemer går på tværs af organisationer, og løsninger er usikre, vil detaljerede eksterne målkrav og procedurer ofte ramme forbi organisationens egentlige mål samt foreskrive uhensigtsmæssige praksisser i det konkrete tilfælde. Fx omfatter indsatser for borgere med sociale problemer ofte mange myndigheder, der er ikke entydige løsninger med klar effekt, og det er også svært at måle, om indsatsen faktisk har en positiv effekt. De eksterne krav vil i særlig grad hindre læring i forhold til de idéer og mål, som ligger bag organisationens praksisser (Jakobsen, Bækgaard, Moynihan, & Loon, 2017).

Det andet vilkår er *modstand fra medarbejdere*. De færreste medarbejdere er i deres selvforståelse imod organisatorisk læring. Alligevel møder konkrete forsøg på organisatorisk læring ofte stor modstand i offentlige organisationer. En del af forklaringen er selvfølgelig en generel menneskelig skepsis mod forandringer, kombineret med at en del forandringer også strider mod medarbejdernes forestillinger om, hvilken vej organisationen skal bevæge sig (Jakobsen, Kjeldsen, & Pallesen, 2017). Professionelle faggrupper har givet deres unikke ekspertise stor magt. Opfatter faggruppen organisatorisk læring ud fra data som et angreb på deres identitet, selvbestemmelse og faglighed, bliver de en særlig stærk modstander. Folkeskolelærernes modstand mod målstyringsreformer er et oplagt eksempel. Modstanden er i dette tilfælde blevet styrket af, at reformerne er blevet opfattet som kontrol. Den tvetydige styring er således også en kilde til modstand.

Det tredje vilkår er en *varierende kapacitet for organisatorisk læring*. Organisatorisk læring er ikke let. Data er tvetydige, og analyser kræver analysemetoder og måske også it-kompetencer. Samtidig skal medarbejderne organiseres og motiveres til at lære fra data og føre forandringer ud i livet. En del offentlige ledere kommer fra fagprofessioner, hvor ledelsen af sådanne processer ikke er en del af fagligheden. Dette forsøges dog håndteret af mange offentlige organisationer gennem intern og ekstern lederuddannelse. En tilsvarende variation findes i kvaliteten af de datasystemer, som ofte skal understøtte organisatorisk læring. Man kan som offentlig leder godt risikere, at man ikke kan få de nødvendige data til organisatorisk læring, når man som leder og organisation er klar til at gå i gang.

### Kan ledelse fremme organisatorisk læring?

Ledere har på trods af disse svære vilkår en række muligheder for at skabe organisatorisk læring (se Yukl, 2009 for en bred oversigt). Jeg fokuserer på muligheder, der knytter sig Ledelseskommissionens teser om værdier og vision, ledelsesrum og troværdighed samt ekstern inspiration.

*En vision knyttet til organisationens værdiskabelse* (Ledelseskommissionens tese 1 & 2) kan sætte retning og skabe motivation både generelt og i forhold til organisatoriske læringsprocesser. Ledelse baseret på visioner om organisationens værdi for samfundet og den enkelte øger ledere og medarbejderes brug af data til læring (Andersen & Moynihan, 2016; Sun & Henderson, 2017). Det sker bl.a. ved at mindske medarbejdernes modstand mod forandring gennem klarhed over mål samt udviklingen af en læringskultur (Moynihan & Pandey, 2010; Moynihan, Pandey, & Wright, 2012). Samtidig kompenserer denne form for visionsbaserede ledelse for de negative effekter, der kan opstå, når ekstern styring opfattes kontrollerende og ikke rammer organisationens væsentlige mål. Det bidrager til at fastholde og anerkende organisationens blik på vigtige, men mindre målbare aktiviteter og resultater, fx i forhold til kvalitet, som ellers let vil unddrage sig organisatorisk læring.

Det må imidlertid ikke overses, at brugen af visioner ikke kan stå alene. Visioner får særlig effekt, når det kombineres med en ledelse, der giver medarbejderne kapacitet til og mulighed for at indgå i organisatorisk læring (Günzel-Jensen, Hansen, Jakobsen, & Wulff, 2017). Læringen bør således også understøttes organisatorisk gennem etableringen af læringsfora, hvor man rutinemæssigt og med kollegial ligeværdighed analyserer data i forhold til organisationens mål og praksisser (Moynihan, 2005).

*Ledelsesrum og –troværdighed* (Ledelseskommissionens tese 5, 6 og 7) er vigtige forudsætninger for organisatorisk læring. Organisatorisk og ledelsesmæssig frihed fremmer brugen af data til læring og engagement i læreprocesser. Det er imidlertid et velkendt fænomen, at en øget styring fokuseret på mål og målinger ikke suppleres med et større rum til lokale organisatoriske læringsprocesser (Jakobsen & Mortensen, 2016). Det er imidlertid vigtigt, at offentlige ledere søger at sikre sig en sådan frihed, hvis de vil fremme organisatorisk læring.

Det kan de prøve at gøre ved at få afklaret deres ledelsesmandat med det politiske og administrative niveau. Lederne skal i den forbindelse overveje, om og i givet fald hvilke læreprocesser de skal søge at iværksætte. Har man mandat til en radikal nytænkning, en gradvis, eller inkrementel, effektivisering, eller bliver man blot spist af med utroværdig symbolsnak om forandring, som man ikke tror gælder, når lokummet først brænder. I sidstnævnte tilfælde er omkostningen ved læring nok ikke værd at tage. Et vigtigt forbehold mod forestil-

lingen om, at man kan afklare sit ledelsesmandat er dog, at dette aldrig kan ske med stor sikkerhed for, at ens mandat ikke forsvinder hen over natten. Politik har mange dimensioner, er uforudsigeligt og er fyldt af kortsigtede perspektiver.

Indadtil skal lederen samtidig være troværdigt dedikeret til organisatorisk læring. Fornemmer medarbejderne, at de ikke kan regne med, at deres ledere vil bakke op om en organisatorisk læringsproces, når det bliver ubehageligt, vil de selv trække sig (Dull, 2009). Det handler bl.a. om at være en rollemodel i forhold til læringsprocessen og aktivt vise, at man selv er villig til at bære omkostninger. Fx ved at ændre sin egen adfærd i lyset af erfaringer.

*Ekstern inspiration* (Ledelseskommisionens tese 10) er en mulig men svær og farefuld vej til at fremme organisatorisk læring. Der er nyttig viden at hente fra andre organisationer særligt i forhold til formuleringen af nye løsninger. Hvis den importerede løsning imidlertid ikke er grundigt analyseret i forhold til organisationens egne konkrete problemer, er der stor risiko for, at den ikke løser problemet (Jakobsen, 2016). Derudover kan manglende vilje eller kapacitet til at lade sig inspirere af andre også være en forhindring for mange offentlige ledere. Her kan et pres fra oven – for at skabe forandring – faktisk skabe et momentum for at prøve noget nyt (Andersen & Jakobsen, 2017).

### Konklusion

Organisatorisk læring er en central udfordring, som offentlige ledere skal håndtere under svære vilkår. Offentlige ledere har muligheder for at lede deres organisationer til at lære, men der er ingen mirakelløsninger. Ledelseskommisionens teser peger den rigtige vej, men vil i konkrete situationer nok altid skulle kombineres, suppleres og nuanceres. Og så kunne en tilpasning af den offentlige styring i retning af læring frem for kontrol også gøre opgaven lettere for de offentlige ledere.

### Litteratur

Andersen, S. C., & Jakobsen, M. L. (2017). Political Pressure, Conformity Pressure and Performance Information as Drivers of Public Sector Innovation Adoption. Accepteret til udgivelse i *International Public Management Journal*.

Andersen, S. C., & Moynihan, D. P. (2016). Bureaucratic Investments in Expertise: Evidence from a Randomized Controlled Field Trial. *The Journal of Politics*, 78(4), 1032–1044.

Argyris, C., & Schön, D. A. (1996). *Organizational learning II: theory, method, and practice*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.

Boudett, K. P., City, E. A., & Murnane, R. J. (2013). *Data wise: a step-by-step guide to using assessment results to improve teaching and learning*. Cambridge, MA: Harvard Education Press. Retrieved from

Dull, M. (2009). Results-Model Reform Leadership: Questions of Credible Commitment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2), 255–284.

Günzel-Jensen, F., Hansen, J. R., Jakobsen, M. L. F., & Wulff, J. (2017). A Two-Pronged Approach? Combined Leadership Styles and Innovative Behavior. *International Journal of Public Administration*, early view, 1–14.

Jakobsen, M. L. (2016). Innovation! Tør du? Retrieved from <http://kommunen.dk/nye-veje/innovation-toer-du/>

Jakobsen, M. L., Baekgaard, M., Moynihan, D., & Loon, N. van. (2017). Making Sense of Performance Regimes: Rebalancing External Accountability and Internal Learning. Accepteret til udgivelse i *Perspectives on Public Management and Governance*.

Jakobsen, M. L. F., & Mortensen, P. B. (2016). Rules and the Doctrine of Performance Management. *Public Administration Review*, 76(2), 302–312.

Jakobsen, M. L., Kjeldsen, A. M., & Pallesen, T. (2017). Loyal Agents or Saboteurs? Performance Increasing Policies and Public Service Motivation among Hospital Workers. In *Comparative Public Management: Why Context Matters in Public Administration*. Georgetown University Press.

Lykkebo, O. B. (2016). *Innovationsbarometeret : højere effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor gennem innovation* (1. udgave). Kbh.: COI, Center for Offentlig Innovation.

Moynihan, D. P. (2005). Goal-based learning and the future of performance management. *Public Administration Review*, 65(2), 203–216.

Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2010). The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 849–866.

Moynihan, D. P., Pandey, S. K., & Wright, B. E. (2012). Setting the Table: How Transformational Leadership Fosters Performance Information Use. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 143–164.

Qvortrup, L. (2016). *Det ved vi om professionelle læringsfællesskaber* (1. udgave). Frederikshavn: Dafolo.

Regionernes Kliniske Kvalitetsprogram. (2015). *Håndbog i klinisk kvalitetsforbedring: et redskab til klinikere og ledelser, der arbejder med databaseret forbedring af kliniske ydelser* (Version 2.0). Regionernes Kliniske Kvalitetsprogram (RKKP).

Sun, R., & Henderson, A. C. (2017). Transformational Leadership and Organizational Processes: Influencing Public Performance. *Public Administration Review*, 77(4), 554–565.

Yukl, G. (2009). Leading organizational learning: Reflections on theory and research. *The Leadership Quarterly*, 20(1), 49–53.

## **Offentlig ledelse er noget særligt! Lederuddannelse og decentralisering er svaret på udfordringerne**

Kurt Klaudi Klausen  
Professor, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet  
kkk@sam.sdu.dk

*Det offentlige har de seneste årtier været præget af centralisering, bureaukratisering og overvågning af de ansatte. Men for at lykkes med de offentlige kerneopgaver er løsningen at give klare rammer og vise lederne og de ansatte tillid.*



Offentlig ledelse indskrives i en særegen kontekst. Det sker på to måder. For det første er offentlig ledelse ikke rammesat på samme måde i stat, region og kommuner og på forskellige hierarkiske niveauer af ledelse i stat, regioner og kommuner. For det andet er den offentlige kontekst i almindelighed forskellig fra andre ledelsesmæssige kontekster, såsom den, private virksomhedsledere og den ledere af frivillige organisationer indskrives i. Meget forsimplet kan man sige, at i virksomheder drejer det sig om at skabe overskud og i frivillige organisationer er der ingen ansatte. I den forstand er offentlig ledelse situationsbestemt. Endvidere er offentlig ledelse typisk rammesat af politisk lederskab, et offentligt retligt grundlag, af at skulle håndtere komplicerede opgaver samt af at være i samfundets tjeneste. Offentlige ledere skal ofte manøvrere mellem mange hensyn og interesser, hvortil kommer mange bundlinjer (evalueringskriterier) og konkurrerende styringsparadigmer.

Til trods for, at den offentlige sektor i Danmark gennem de sidste 40 år har gennemgået en omfattende modernisering, hvorunder der har været sat fokus på offentlig ledelse, må vi konstatere, at der stadig er lang vej igen, før den offentlige sektor i almindelighed kan siges at have et professionelt lederskab. Et professionelt lederskab karakteriseres ved, at lederne har gennemgået og bestået en videnskabeligt baseret uddannelse og udviklet et sæt af fælles værdier, ligesom det gælder for andre professioner. Dette må vi konstatere, selv om en del ledere fra midten af 1990'erne har gennemgået diplom- og masteruddannelser møntet specifikt på offentlig ledelse. Selv om ledelse har været programsat i moderniseringsreformer siden 1983, var det først med Kvalitätsreformen i 2007, at der blev afsat særskilte midler på finansloven til efteruddannelse af offentlige ledere på diplom- og masterniveau.

#### DJØF-iseringen i det offentlige

I staten har der været en tradition for, at akademikere såsom først jurister, siden også økonomer og gennem de sidste årtier i stigende grad også scient.pol.'er sidder på ledende poster. Men de har typisk ikke haft en lederuddannelse, selv om nogle af dem har deltaget i kurser såsom KIOL fra Forvaltningshøjskolen (nu Metropol). I regionerne (og de gamle amter) har man tilsvarende haft en del akademikere på topposter, mens man i kommunerne først i de senere år har besat topposter (ud over kommunaldirektørposten) med akademikere.

I de udførende led af det offentlige på regionalt og kommunalt plan – der hvor hovedparten af de offentlige ledere befinder sig – med betegnelser som afdelingsledere, institutionsledere og centerledere, dvs. som mellemledere, har der i vid udstrækning været tale om, at man har rekrutteret fra egne rækker og blandt de fagprofessionelle. Disse ledere har haft deres legitimitet som såkaldte "primus inter pares"-ledere, der kan praktisere en form for faglig ledelse. De fleste steder er deres ledelsesopgaver såvel som antallet af medarbejdere dog

vokset, så det ikke længere er tilstrækkeligt kun at bestride én rolle endsige at have begrænsede ledelsesmæssige kompetencer. I takt med, at dette er erkendt på arbejdsgiverside, har stadig flere af disse decentrale ledere gennemgået diplom- og masteruddannelser, så de i dag kan betegnes som hybridledere.

Det rummer store fordele at bygge ledelseskompetence oven på faglig kompetence, når der er tale om at lede fagprofessionelle og samtidig skulle manøvrere mellem de mange styrings- og ledelseshensyn, i og med hybridlederne kan høste ledelsesmæssig legitimitet på flere fronter samtidig uden at miste troværdighed. En genuin lederuddannelse flytter erfaringsmæssigt meget i forhold til forhold vedrørende ledernes identitet og loyalitet som langt hen ad vejen ellers karakteriseres af usikkerhed og splittelse.

#### Alle offentlige ledere bør lederuddannes

Jeg anser det derfor som en fornuftig strategi, at der satses på at videreudanne de ledere, som ikke har en lederuddannelse, og at indlede talentprogrammer, som kan spotte og guide potentielle ledere i tide. Min erfaring fra 30 år som ansvarlig for at skabe, udvikle og tilpasse uddannelser møntet på offentlige ledere peger i retning af, at ledere har stor nytte af at møde andre ledere, som ikke nødvendigvis er ligesom dem, men har andre erfaringer. Det er med andre ord uhensigtsmæssigt at holde ledere med eksempelvis en lægefaglig baggrund for sig selv (som det fx sker på de såkaldte OLAU-kurser). Dermed udfordres deltagerne ikke på deres for-forståelser og selvforståelse, lige som det går ud over mobiliteten.

Når jeg tillader mig at skrive dette, hænger det sammen med, at der er stærke kræfter, som søger at udvikle uddannelser møntet specifikt på fx skoleledere og erhvervsskoleledere, hvorefter sådanne uddannelser gøres obligatoriske, og der dannes monopoler på at udbyde dem. Jeg vil også advare imod at forankre lederuddannelser i miljøer, hvor man aldrig har forsket i organisatorisk-ledelsesmæssige forhold (i den offentlige sektor). Hvis lederuddannelser skal holde niveau, må de forankres i miljøer, hvor der findes en flersidig forskning-baseret viden inden for de store områder, som skal levere faglig indsigt og input (såsom statskundskab, organisationsteori, jura, marketing og kommunikation, psykologi, regnskabsvæsen og økonomi). Det tager årtier at opbygge solide forskningsmiljøer inden for disse fagområder. Jeg siger ikke, at det kun er samfundsvidenskabelige fakulteter, der kan levere denne "vare", tværtimod har jeg gode erfaringer med tværfakultære samarbejder om lederuddannelser (fx mellem samf, hum og sund).

#### Modsatrettede interesser

De fleste af kommissionens teser er fornuftige grænsende til det selvindlysende, selv om hver af dem vil skulle afvejes og kan diskuteres særskilt. Jeg skal derfor indskrænke mig til at uddybe den tese, der vedrører detailstyring. Det,

jeg skriver efterfølgende, stammer fra en analyse offentliggjort i dagbladet Politiken den 25. maj 2017.

Der eksisterer en principiel modsætning mellem lige legitime interesser i central styring og decentral autonomi, men hvordan skal balancen være? Eksemplerne er legio, såsom i relationen mellem statslig styring og kommunal autonomi, lokale politikker og statslige krav om specifik evaluering og dokumentation. Vi ved, at det, der bliver til noget, er, hvad nærmeste leder formidler til medarbejderne; vi ved, at motivationen styrkes gennem delegering af ansvar, og at kontrol og mistillid skaber demotivation. Men tør vi tage konsekvensen: at lade lederne lede og medarbejderne passe deres arbejde? Regeringen har nedsat en ledelseskommision, så måske der nu manes til fornuft.

Naturligvis skal vi ikke acceptere dårligt lederskab og slendrian i øvrigt. Vi må dog også respektere, at det ikke er en enkel opgave at tilgodese flertydige målsætninger og modsatrettede hensyn og forventninger på samme tid, sådan som det ofte er tilfældet i det offentlige.

Men udgangspunktet skal være realistisk, og da må vi erkende, at det faktisk går ganske godt for den offentlige sektor. Den danske offentlige sektor er grundlæggende sund og effektiv; med dygtige og dedikerede medarbejdere, en ikkekorrupt embedsførelse og med et bureaukratisk system, der sikrer retssikkerhed, lovmæssig forvaltning og styr på ansvar og sagsbehandling. I sammenlignende undersøgelser fra Verdensbanken, OECD, Transparency International m.fl. viser det sig, at vi i Danmark har den mest effektive, transparente og ikkekorrupte offentlige forvaltning i verden.

#### Hav tiltro til decentraliseringen

Der er brug for styring, ligesom der er brug for ledelse, men næppe i detaljen og som en centraliseret mikrostyring. Hvis der kommer centralt udmeldte mål og rammer, kan vi i dag godt overlade det til decentrale enheders ledere og medarbejdere at "levere varen", uden at det behøver at blive nidkært overvåget og afrapporteret. Dvs. vi kan have tillid til, at decentrale ledere og medarbejdere vil gøre deres bedste.

Lad mig fremhæve tre sammenhængende forklaringer på, hvorfor vi kan stole på de offentligt ansattes arbejdsmoral. For det første er vi i dette land til overflod forsynet med en protestantisk arbejdsmoral (noget allerede den tyske politolog og sociolog Max Weber lagde til grund for at forstå produktivitet i samfund). For det andet kan vi grundlæggende have tillid til offentlige ledere og medarbejdere (vi har det, som den amerikanske sociolog Robert Putnam kalder et velfungerende civil samfund med stor social kapital). For det tredje eksisterer der en selvkørende feedbackmekanisme, som knytter sig til, at både ledere og medarbejdere er professionelle og vil justere hinanden gennem fag-

lige normer og standarder (noget professionssociologien har påvist som en effektiv adfærdsregulerende mekanisme).

Undersøgelser godtgør, at danskerne både er besjælet af en god arbejdsmoral, og at nationen er begavet med store mængder social kapital, hvorfor danskerne i almindelighed har tillid til hinanden og har grund til at have tillid til hinanden – her fordi offentligt ansatte (ledere som medarbejdere) er motiveret af at gøre deres arbejde så godt som muligt og i almenvellets interesse (såkaldt public service-motivation). Så vi bør altså kunne have tillid til, at ledere og medarbejdere vil gøre deres bedste – arbejdsmoralen fejler i udgangspunktet ikke noget.

Dertil kommer den professionelle feedbackmekanisme, som knytter sig til, at både medarbejdere og i stigende grad også ledere bliver professionelle, dvs. at de godt ved, hvad der fungerer og er "rigtigt" og "forkert", og at de så at sige automatisk retter ind i forhold til disse faglige normer for god adfærd. Der er prestige i at gøre sit arbejde så godt som muligt, og meget lidt legitimitet i at snyde på vægten – god arbejdsmoral giver per automatik også dårlig samvittighed.

#### Lad de offentligt ansatte passe deres arbejde

Men denne mageløse mekanisme kan ødelægges, hvis kravene overstiger evnerne, så medarbejderne føler, de ikke kan levere, samt af nidkær kontrol og mikrostyring knyttet til overdreven bureaukratisering koblet med en mistilidsbaseret styringsfilosofi; en styringstænkning som udgår fra staten og ikke mindst Finansministeriet. Det har mange steder ført til demotivation og stress hos ledere og medarbejdere.

Kan vi så ikke bare søge aflastning ved at inddrage civilsamfundet og de frivillige organisationer? De seneste undersøgelser, jeg har set, tyder på, at det langt hen er overvurderet, hvad vi kan få ud af samskabelse (se fx [den seneste PhD afhandling fra RUC af Anne Tortzen](#)). Det er i al fald vanskeligt at påvise resultaterne. Dertil kommer, at de frivillige organisationer siger, at de gerne vil løse opgaven uden indblanding – der er allerede tale om en velfungerende arbejdsdeling.

Det, vi kan satse på, er bedre udnyttelse af interne, medarbejdermæssige ressourcer gennem kompetenceudvikling, nye kombinationer af eksisterende ressourcer og nye samarbejder (det såkaldte ressourceperspektiv i strategisk ledelse).

Vi har i Danmark en enestående tradition for decentralisering af ansvar og opgaver. Det gælder både i organisationer og i samfundet i almindelighed, såsom mellem stat, regioner og kommuner. Der er imidlertid en tendens i tiden til at centralisere fremfor at sikre decentral autonomi, og til at tro på, at det kan

lade sig gøre at lede på distancen gennem tal og direktiver. Men spørgsmålet er, om ikke vi kan forlade os på lokalt demokrati og på lokale ledere og medarbejdere, bare målene og rammerne er klare.

Så mit råd vil være: skab rammerne og de overordnede mål, lad lederne lede, lad medarbejderne passe deres arbejde og lad de frivillige organisationer og kommunerne være i fred. OG inviter så til samarbejde!

**Baggrund i forhold til lederuddannelser:**

Jeg har over en 30-årig periode været ansvarlig for en række uddannelser møntet på offentlige ledere, først for HD i Organisation ved det daværende Odense Universitet, siden var jeg med til at udvikle Master of Public Administration (MPA ved CBS), hvorefter jeg skabte Master of Public Management (MPM ved SDU). Så udviklede jeg sammen med Vejle Amt, Fyns Amt og det sundhedsvidenskabelige fakultet ved Odense Universitet den første diplomlederuddannelse møntet på sundhedsvæsenet, og endelig udviklede jeg sammen med Jørgen Grønnegaard Christensen fra Aarhus Universitet den Flexible Master i Offentlig Ledelse (MOL som udbydes af SDU og Aarhus Universitet i fællesskab).

## **Kære Ledelseskommision: Husk nu det handler om *offentlig* ledelse**

Peter Bjerre Mortensen  
Professor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet  
[peter@ps.au.dk](mailto:peter@ps.au.dk)

*13 teser skal gøre det ud for en rettesnor for offentlige ledere. Men ser man på tesernes indhold, gør de os ikke meget klogere på, hvad det vil sige at være leder i den offentlige sektor.*

I 500-året for Luthers revolutionære teser har Ledelseskommisionen åbenbart fundet det fristende at forsøge sig med en række teser om offentlig ledelse. Der er dog ikke meget revolution over kommissionens teser. Det kan være fornuftigt. Mere bemærkelsesværdigt er det, at der heller ikke er noget særligt offentligt over dem. Tese 4 og 7 ville nok være formuleret anderledes, hvis det var rettet mod den private sektor, men bortset fra det er det svært at se, hvordan tesserne er rettet mod offentlig ledelse.

Hver for sig er tesserne svære at være uenige i. Det betyder dog også, at de mest interessante spørgsmål for mange af dem vedrører det, der ligger uden for tesserne. Lederens fokus på værdiskabelse for borgeren er formodentlig en god ting (Tese 1), men hvad har betydning for, hvor meget fokus en offentlig leder har på værdiskabelse for borgeren? Og hvad betyder egentlig "værdiskabelse for borgeren" i en offentlig kontekst? Værdiskabelse må vel hænge snævert sammen med det politisk fastsatte formål med den offentlige aktivitet, men da disse formålsformuleringer ofte er formuleret i brede og vidtløftige vendinger, er det mere interessante spørgsmål, hvordan vejen herfra og til værdiskabelse for borgeren ser ud?

Det er formodentlig også rigtigt, at lederes nærvær og tilgængelighed kan skabe bedre resultater (Tese 3). Men hvorfor er det, at nogle offentlige ledere er mere optagede af gode relationer til forvaltningen og det politiske niveau end på at udvikle medarbejdernes kompetencer og indsats? Ifølge amerikansk forskning, der sammenlignede offentlige og private skoler, var private skoleledere langt tættere på medarbejdere og opgaveløsning end offentlige skoleledere. En væsentlig forklaring var tilsyneladende, at de private skoleledere blev belønnet efter det elevgrundlag (kunder), de kunne trække til skolen, imens de offentlige skoleledere primært blev belønnet for, hvor gode relationer de havde til det politisk-administrative beslutningsniveau (bevillingsgiverne). Mon ikke det også er relevant for nutidens offentlige driftsledere i Danmark, og hvis ja, hvad vil kommissionen anbefale, at man gør ved det?

Næsten halvdelen af kommissionens teser (Tese 8-13) vedrører ledernes personlighed og personlige udvikling. Det må tolkes sådan, at det primært er her, kommissionen mener, skoen trykker i forhold til offentlig ledelse. Men er der egentlig belæg for det store fokus på lederpersonlighed? En del klassiske studier af offentlige ledere peger på omstændigheder frem for personlighed, når de skal forklare ledernes adfærd og prioriteringer. Det handler om organisationens historie, omgivelser, opgaver og mission. Og hvad er egentlig en *god lederpersonlighed* (Tese 11)?

Det ville være livgivende for den danske debat om styring og ledelse i den offentlige sektor, hvis Ledelseskommisionen i sit videre arbejde fremfor skråsikre teser om personaleledelse løfter blikket og sætter fokus på de virkelige

og reelle udfordringer og dilemmaer, som mange offentlige ledere står i. Til inspiration følger her nogle eksempler.

#### Diffuse mål

De politisk vedtagne målsætninger bag megen offentlig virksomhed er svære at omsætte til praksis. Tag Folkeskolelovens formålsparagraf som eksempel. Ifølge denne skal folkeskolen i samarbejde med forældrene give kundskaber og færdigheder, der forbereder eleverne til videre uddannelse, giver dem lyst til at lære mere, gør dem fortrolige med dansk kultur og historie, giver dem forståelse for andre lande og kulturer samt bidrager til deres forståelse for menneskets samspil med naturen og fremmer den enkelte elevs alsidige udvikling. Det er endda ikke hele formålsparagraffen, for dertil kommer, at skolen skal udvikle arbejdsmetoder og skabe rammer for oplevelse, fordybelse og virkelyst, så eleverne udvikler erkendelse og fantasi og får tillid til egne muligheder og baggrund for at tage stilling og handle. Men der er mere endnu, for formålsparagraffen tilsiger desuden, at folkeskolen skal forberede eleverne til deltagelse, medansvar, rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre, hvorfor skolens virke skal være præget af åndsfrihed, ligeværd og demokrati.

Folkeskolelovens formålsparagraf er med tiden nok blevet særlig lang, men tilsvarende diffuse målsætninger gælder for en række andre offentlige serviceområder. Det er målsætninger, hvori er indbygget dilemmaer og svære prioriteringer for de offentlige ledere, der er sat til at omsætte de fine ord til praksis. Hvordan skal hensynet til faglige kundskaber i folkeskolen eksempelvis vægtes over for hensynene til alsidig udvikling og fantasi? Det ville være nemmere at være skoleleder, hvis det kun handler om, hvor gode eleverne er til at regne og stave, men det gør det ikke. Hvad er Ledelseskommisionens anbefalinger til de offentlige ledere, der er sat til at omsætte disse diffuse politisk vedtagne målsætninger til "værdiskabelse for borgeren"?

#### Vage mål

Det bringer os videre til en anden central udfordring for offentlige ledere: Hvor når ved de, at opgaven er løst tilfredsstillende? Svaret er, at det kan de aldrig vide med sikkerhed. Det skyldes først og fremmest politikernes manglende evne og/eller vilje til at specificere, hvornår en opgave er løst "godt nok". Et par sager fra SKAT viser udfordringens praktiske relevans. I forhold til SKATs ejendomsvurderinger konkluderede Rigsrevisionen i august 2013, at man på den ene side ikke kan forvente, at den enkelte vurdering skal ramme salgspriisen i det enkelte salg, men at vurderingernes træfsikkerhed omvendt er for lav, når tre ud af fire ejendomme enten er overvurderede eller undervurderede. Der er imidlertid et stort spænd mellem en træfsikkerhed på 100 pct. og en på 25 pct., og der har aldrig været taget politisk stilling til, hvor den acceptable fejlmargen ligger.



Sagen om SKATs håndtering af negativ moms indeholder nogle af de samme elementer. I 2016 kom Rigsrevisionen med en skarp kritik af, at kun 2 pct. af sagerne i 2015 blev kontrolleret af SKAT. Men om 5, 10, 15, 50 eller 100 pct. kontrol er det acceptable niveau, er der ikke taget stilling til, hverken af Rigsrevisionen eller politikerne. Den udfordring er ikke blot løst ved: "... en klar dialog, feedback i styringskæden og gensidig respekt for arbejdsdelingen mellem politiske opdragsgivere og udførende led" (Tese 7).

#### Det dobbelte hierarki

Kommissionens teser retter sig i høj grad mod ledelse og motivation af det offentlige personel. At det er en vigtig side af ledelsesopgaven er oplagt. Men samspillet med personalet handler ikke kun om dialog og motivation. Det handler også om magt og retten til at lede og fordele arbejdet. Det handler om det dobbelte hierarki, som man de facto har opbygget på de offentlige arbejdspladser, hvor man ved siden af det almindelige driftshierarki har udviklet en særdeles fintmasket aftale- og samarbejdsorganisation, hvor medarbejderne via tillidsrepræsentanter forhandler med ledelsen om både stort og småt. Det system har mange kvaliteter og hyldes ofte som en central del af den Danske Model.

Men systemet har også nogle negative konsekvenser, som har fået meget lidt opmærksomhed – både blandt forskere og i den almindelige politisk-administrative debat om offentlig styring og ledelse. For det første bruges der rigtig mange ressourcer på disse MED-systemer i det offentlige, men om gevinsten ved MED-systemet står mål med ressourceforbruget, det ved vi ikke, og det kunne fortjene at blive belyst.

Der, hvor det for alvor bliver interessant, er, hvad det dobbelte hierarki betyder, når der i organisationen skal implementeres forandringer og effektiviseringer. For i en løntung offentlig servicesektor betyder effektivisering og udvikling næsten altid, at der enten skal fyres medarbejdere, at medarbejderne skal arbejde hurtigere og/eller løse deres opgaver på en ny måde, og/eller at medarbejdere skal flyttes til nye opgaver/nye arbejdspladser.

I alle tilfælde er der grobund for solid modstand fra medarbejderne og ikke mindst fra de professionelle medarbejderrepræsentanter med de stærke personaleorganisationer i ryggen. Forposten i den kamp er driftslederne. De får måske nok en vis opbakning internt i organisationen, men når konflikten med personaleorganisationerne raser, står de som hovedregel ganske alene, og signalerne oppe fra er ikke først og fremmest opbakning til effektiviseringsstrategien, men derimod et ønske om hurtigst muligt at få skabt "ro på bagsmækken".

Det rejser spørgsmålet: hvor er de stærke tilskyndelser for driftslederen til at kaste sig helhjertet ind i denne kamp for at få ført effektiviseringerne og forandringerne igennem ude i det yderste led, der hvor resultaterne faktisk skal leveres? Man kan bruge nok så mange ressourcer på at uddanne nye superledere i den offentlige sektor, men hvis man reelt sætter de ledere, der skal levere resultaterne, i en situation, hvor de har stærkere tilskyndelser til at agere tillidsrepræsentant for medarbejderne end forandringsagenter for den politisk-administrative topledelse, kan en stor del af indsatsen risikere at være spildt.

#### Hvad er konsekvensen?

Fælles for de ovenfor skitserede udfordringer er, at de på den ene eller den anden måde afspejler det politiske udgangspunkt for offentlig ledelse. Det politiske udgangspunkt kan man naturligvis vælge at ignorere, men spørgsmålet er, hvor stor nytten er af at opfordre politikerne til at opføre sig, som om de ikke er politikere, og de offentlige ledere, som om de er ledere i den private sektor og ikke i den offentlige.

Man kan imidlertid også gå en anden vej. Afsættet er her en anerkendelse og accept af, at politikerne gerne vil have den offentlige sektor til at løse en lang række hver for sig temmelig komplicerede og svære opgaver, fordi de mener, at det giver et bedre og mere retfærdigt samfund i den sidste ende. De vil også gerne have politisk lydhørhed, men ønsker samtidig responsivitet i opgaveløsningen over for konkrete afvigelser og problemer, der ikke passer ind i skabelonen. Det sidste i sund erkendelse af, at selv kvikke politikere og topledere ikke kan tage stilling til alt.

Med det udgangspunkt er der skabt grundlag for en anden tilgang til styring og ledelse af den offentlige sektor. For det første følger det, at kun de offentlige ledere, som forstår de politiske satte vilkår, hvorunder de må arbejde, er i stand til at løse ledelsesopgaven. Deri ligger også, at erfaring og solidt kendskab til organisationens opgaver, omgivelser, interesser, regelgrundlag, kultur og mission burde være efterspurgte kompetencer hos offentlige ledere. Den nødvendige omkostning er lavere mobilitet og udveksling af ledere og medarbejdere på tværs af den offentlige sektor. Alternativet er at sænke ambitionerne og forenkle kravene til de offentlige organisationer.

For det andet har dette udgangspunkt konsekvenser for, hvordan vi udvikler og reformerer den offentlige sektor. Organisationer, såvel private som offentlige, er konservative i den forstand, at rutiner og programmerede løsninger er selve essensen af enhver organisation. Det betyder ikke, at de er uforanderlige. Offentlige organisationer forandrer sig hele tiden. Men det betyder, at store forandringer er forbundet med betydelig risiko for tab og fejl, individuelt såvel som kollektivt. Det skyldes netop de diffuse målsætninger, de komplekse of-

fentlige organisationer samt en høj grad af gensidig afhængighed i opgaveløsningen på tværs af sektorer og organisationer. Reformtilgangen bør derfor være: Gør det enkelt, små skridt ad gangen, et skarpt blik for djævelen i detaljen og en plan for, hvordan målene bag reformen gøres troværdige i praksis. Alternativet, hvis man vil styrke gevinstchancerne ved store og hurtige reformer, er at gøre kravene til den offentlige sektor så enkle, at stort set enhver kan administrere dem.

Relevant litteratur: Jørgen Grønnegaard Christensen og Peter Bjerre Mortensen (2016). *I politikens vold. Offentlige lederes vilkår og muligheder*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

## Luther ledelse eller fokus på forskellighed og fællesskab

Lene Holm Pedersen  
Professor, Department of Business and Politics, Copenhagen  
Business School  
[Lhp.dbp.@cbs.dk](mailto:Lhp.dbp.@cbs.dk)

*Martin Luther offentliggjorde 95 teser for 500 år siden. Ledelseskommisionens 13 teser er af en noget anden karakter, men et godt udgangspunkt for en diskussion af den offentlige sektors udfordringer.*

Hvad kendetegner de offentlige lederes vilkår, styrker og udfordringer? Det korte svar er forskellighed – forskellighed i målsætninger, hierarki og målgrupper. Med de store forskelle vil god ledelse også være noget forskelligt, alt efter hvor i den offentlige sektor man befinder sig. Den pointe er central også i forhold til Ledelseskommisionens teser.

Der er i mine øjne ikke tale om teser, som de universelle sandheder Luther slog op på en kirkedør for 500 år siden. Der er tale om hypoteser, og en undersøgelse af dem vil kunne bidrage til at skabe større klarhed om de meget forskellige vilkår, der er for at bedrive ledelse i det offentlige.

I det følgende vil jeg med det udgangspunkt fortælle, at forskellighed er et grundvilkår i det offentlige, og at der derfor ikke findes én kerneopgave. Derfor er et fokus på forskellighed og fællesskab vigtige elementer i offentlig ledelse.

### Forskellighed i målsætninger er et vilkår

De offentlige ledere arbejder for at sikre flere forskellige målsætninger samtidigt, og netop det er et klassisk fællestræk for offentlige ledere. Det står i modsætning til den private sektor, hvor lederne oftest arbejder for at sikre virksomhedernes bundlinje, ligegyldigt hvilken virksomhed de er placeret i. Målsætningerne kan imidlertid være ikke bare forskelligartede, men også nogle gange modsætningsfyldte. Det gælder både de målsætninger, den enkelte leder arbejder med, og de målsætninger, der arbejdes med på tværs af de forskellige dele af den offentlige sektor.

Lad mig komme med et eksempel: Dagtilbudsområdet, som lovgivningsmæssigt er et af de mest simple områder i velfærdsstaten. Indtil 1990 var der primært én ting, kommunen skulle gøre på området. Det var at sørge for, at det nødvendige antal pladser var til rådighed. I dag er der flere målsætninger. Daginstitutionerne skal *fremme børn og unges trivsel, udvikling og læring*, men i sammenhæng med forældres muligheder i forhold til *arbejdsmarkedet og familielivet*. Daginstitutionerne skal forebygge *negativ social arv*, støtte *børnenes selvværd*, bidrage til *en tryk opvækst*, udvikle børnenes *kompetencer* og sikre en *god skolestart*. Børnene skal opdrages til *demokrati*, og daginstitutionerne skal *sikre integrationen* i det danske samfund. Eksemplet viser, at der er mange forskellige mål selv i en børnehave. Samme 'målmylder' findes på andre velfærdsområder som det sociale område, folkeskolen, beskæftigelsesområdet mv. De multiple mål er et vilkår.

### Målsætningerne er en styrke og en udfordring

Mange af målsætningerne i den offentlige sektor handler om at gøre noget godt for fællesskabet. Det kan være en styrke, fordi motivationen til at gøre noget godt for andre og samfundet i leverancen af offentlige ydelser (*public service-motivation*) kan bidrage til at skabe bedre resultater.

De mange målsætninger kan imidlertid også være en udfordring. Det skyldes, at der ofte er et krydspres imellem dem. Hvis der holdes lukkedage i børnehaverne for at diskutere det pædagogiske arbejde, sker det nemt på bekostning af forældrenes muligheder for at være til stede på arbejdsmarkedet. Alene det forhold, at der er mange forskellige målsætninger, gør, at der er nogle, der vil blive lagt mere vægt på end andre. Mens man fokuserer på nogle målsætninger, er der andre, der glider ud af fokus. Dertil kommer, at der ofte vil være uenighed om, hvilke mål der skal prioriteres.

Det kan være helt legitimt, at en serie af mål er i fokus, indtil den politiske ledelse skifter, hvorefter andre mål er i fokus. Det er også helt legitimt, at en ny politisk ledelse også vil have deres mål med i en lovgivning, men der kan godt opstå et mylder af mål. Værdikonflikter er derfor et grundvilkår for de offentlige ledere. Det gælder helt ned i børnehøjde, hvor det pludselig kan blive kommunal storpolitik, hvad børnene skal have til frokost.

Set for de offentligt ansatte har der været en bevægelse fra autonomi til styring. Hvor der tidligere ikke var den store styringsmæssige stillingtagen til andet end kvantiteten – altså hvor mange pladser, der skulle være i daginstitutionerne – er der nu kommet en større kvalitativ styring. Formålet med styring er at få nogen til at ændre adfærd, at få dem til at gøre noget, de ellers ikke ville have gjort. Det betyder, at styring udfordrer de ansattes autonomi.

Styring er selvfølgelig helt legitimt i et demokratisk samfund, men man kan ikke forvente, at folk bliver begejstrede over at miste autonomi. Der er mange elementer i et velfungerende demokrati. Det handler ikke blot om at vælge et flertal til at bestemme. Det handler ikke om, at flertallet majoriserer sine synspunkter igennem. Det handler også om mindretalsbeskyttelse og om at etablere konsensus. Om at skabe opbakning til beslutningerne både før de træffes og bagefter. Det er et element i demokratiet, der i de senere år er gledet lidt i baggrunden. Ledelsesmæssigt kan det give problemer, hvis der ikke er en bred opbakning, fordi ledelse ofte er vanskeligt, når der er store værdikonflikter i organisationen. Der er behov for at artikulere et fælles fokus på, at der løses opgaver, som er vigtige for fælleskabet.

### Teser eller hypoteser?

I år fejrer vi 500-året for reformation. 95 teser på en kirkedør, der startede en religiøs revolution. Samme år slår Ledelseskommisionen 13 teser op på deres hjemmeside. Spørgsmålet er, om man også starter ledelsesmæssige revolutioner med teser? Der er allerede megen ledelsesforskning, der peger på flere ligheder mellem ledelsestænkning og religion end godt er. Ses teserne som universelle sandheder, eller er der tale om hypoteser, der skal efterprøves kritisk? Jeg vil argumentere for, at teserne er et godt udgangspunkt for at

undersøge randbetingelserne for ledelse i en forskelligartet offentlig sektor. Det kan illustreres ved at diskutere en af ledelseskommisionens teser i lyset af ny forskning på daginstitutionsområdet. Tesen lyder således: Mindre detaljeret styring giver plads til mere ledelse tæt på kerneopgaven – opgaver fremfor opskrifter skaber motivation.

Tesen bygger på en antagelse om, at der findes en klar kerneopgave for en organisation. Men eksemplet med daginstitutionerne viser, hvorfor det er vanskeligt at tale om en kerneopgave. Er kerneopgaven at passe børnene, så forældrene kan være på arbejdsmarkedet? Hvis fokus er på værdiskabelsen for borgerne, så er det ikke uvæsentligt for forældrene, at de kan komme på arbejde, så de kan forsørge de kære små, som det hele drejer sig om. Men hvis man ser på loven, bliver der ikke skrevet mest om pasningsbehovet. Her er der stor vægt på børnenes udvikling og trivsel, på demokrati og integration.

Spørgsmålet er derfor, hvad begrebet kerneopgave egentligt dækker. Måske er det primært et velfungerende 'buzz-word', som har den værdi, at alle kan læse de værdier, de ser som centrale ind i det? Nogen kan tænke integration, andre kan tænke på muligheden for at få deres børn passet. Derfor kan alle lide begrebet. Men begrebet kerneopgave mangler en forståelse af, at der helt legitimt er mange forskellige mål, selv i en børnehave. Derfor kalder forestillingen om kerneopgaven på en præcisering, som rummer en forståelse af, at offentlig værdiskabelse sker i forhold til flere forskellige mål.

#### Hvad er randbetingelserne?

Begrebet kerneopgave skriver sig ind i en forestilling om offentligt ansatte, der bruger deres tid på at dokumentere og registrere, men ikke arbejder på det, de egentligt er sat i verden for. Der ligger også en forestilling om, at styring, der kommer oven fra, begrænser ledernes mulighed for at komme til at lave noget fornuftigt. Formentligt fordi den udefrakommende styring medfører en masse unødigt papirusseri, mens den sande lokale leder netop forstår, hvad kerneopgaven er. Men i et demokratisk samfund defineres målsætningerne og opgaverne netop gennem den udefrakommende styring – og demokratiet er forhåbentligt et vilkår, der er kommet for at blive.

Det næste element i tesen er, at mindre central styring giver mere decentral ledelse. Lad os se på, om det billede holder. Hvordan foregår regelvæksten i daginstitutionerne egentlig? Hvis man ser på, hvor regler og styring kommer fra, er der ikke tale om kaskader af regler, der falder ned fra toppen af et vandfald. Faktisk er der ikke kommet nye centrale regler siden 2010. På daginstitutionsområdet har der inden for de senere år i højere grad været tale om, at regler skyder frem som svampe i en skovbund (Pedersen et al., 2017). Her kommer regler ikke primært fra et fjernt ministerium. Den detaljerede regelba-

serede styring kommer i højere grad fra institutionslederne selv og fra dagtilbudscheferne.

Det betyder, at den detaljerede styring er en meget integreret del af den ledelse, der foregår helt ned i børnehøjde. Mindre styring giver ikke nødvendigvis mere ledelse. Ledere leder i høj grad ved at lave regler for adfærd, ofte gennem formalisering og skriftlighed. Netop standardisering og skabelsen af rutiner kan være med til at skabe effektivitet. Antagelsen om, at mindre styring giver mere ledelse, kalder på en undersøgelse af randbetingelserne – altså en konkretisering af, under hvilke betingelser det gælder.

Den tredje antagelse i tesen er, at opgaver frem for opskrifter skaber motivation. Det er rigtigt, at opgaver kan være motiverende – at der findes en indre opgavemotivation. I tråd med det skulle man måske tro, at pædagoger ville opleve det som understøttende at arbejde med pædagogiske opgaver, som læreplaner og sprogscreeninger, mens ledere i højere grad ville se det som understøttende at arbejde med regler om arbejdspladsforhold og administration. Men billedet er omvendt. Tendensen går i retning af, at pædagogerne oplever de administrative regler som mere understøttende, end lederne gør, mens lederne oplever regler, der har et pædagogisk sigte, relativt mere understøttende end pædagogerne.

Forklaringen er, at opgaver kun er ét led i ligningen om, hvad der motiverer offentligt ansatte. Andre led er, hvordan opgaverne påvirker de ansattes oplevelse af autonomi, kompetencer og deres relationer. Det er muligt, at ansatte oplever opgaver, der ligger inden for deres fagområde – eksemplet her er pædagogik – som administrative byrder, der indskrænker deres autonomi. Forskningen på daginstitutionsområdet peger på, at der ikke er grund til at tage det for givet, at krav om adfærdsændringer, der kommer fra bunden af organisationen er mere motiverende end dem, der kommer fra toppen. Men med det vi ved om forskellighed i den offentlige sektor, er der ikke grund til at tro, at det samme gør sig gældende på andre sektorområder. Det er netop det, der er pointen. Den, der siger offentlig ledelse, siger en ledelse, der karakteriseres ved forskellighed: Forskellige målsætninger, forskelle i hierarki og forskelle i målgrupper.

Diskussionen her illustrerer, at Ledelseskommisionens teser er et godt oplæg. Det er en gave at få 13 teser, som kan danne udgangspunkt for at præcisere begreber og antagelser om sammenhænge om, hvad der skaber god offentlig ledelse. De 13 hypoteser er et godt udgangspunkt for at skabe mere viden om forskelligheden i randbetingelserne for at bedrive ledelse i det offentlige. Tak til Ledelseskommisionen for et godt startskud.



Litteratur

Pedersen, Lene Holm Pedersen, Niels Ejersbo og Nanna Høygaard Lindeberg (2017): From Formalization to Pathology - Where do formal rules come from, and where does the negative perception of them grow? Paper presented at the 2017 EGOS conference, Copenhagen.

## Det er ikke nok at styre. Der må også ledes

Sverre Raffnsøe

Professor, dr. phil., Department of Management, Politics and Philosophy, Copenhagen Business School  
sra.mpp@cbs.dk

*Der er væsentlig forskel på at styre og på at lede. Det er i evnen til at lede medarbejdere til selv at tage ansvar og initiativ, ledere kan vise deres værd og løse problemerne i den offentlige sektor. Det kræver nye former for kunnen og viden.*

Når den offentlige sektor skal forny og forbedre velfærden, bliver medarbejdernes selvstændige indsats afgørende. Det bliver dermed også en grundlæggende betingelse for god offentlig ledelse, at den er i stand til at lede medarbejdere, der leder sig selv.

Medarbejdernes afgørende betydning må gerne i højere grad anerkendes i *Ledelseskommisionens* teser om og forslag til god offentlig ledelse. I de første teser fremhæves lederens funktion som en foregangsmand, der styrer.

Ledelse i egentlig forstand er imidlertid ledelse af medarbejdere, der går foran og gør andet og mere, end lederne kan forudse. Hvis ledelsen skal tage højde for vendingen mod den menneskelige faktor og dens selvstændighed, må den trække på nye vidensformer om mennesket.

Som det fremgår af kommissoriet for *Ledelseskommisionen*, er det et væsentligt mål for den offentlige sektor at levere "kvalitet i velfærdsydelserne" og dermed bidrage til "den bedst mulige velfærd for pengene til gavn for borgere og virksomheder".

Velfærden er vigtig. Den skal ikke blot leveres, men helst også fornys og forbedres – og forbedres ved at fornys. For både statsminister Lars Løkke og innovationsminister Sophie Løhde er det afgørende, "hvordan vi får den offentlige sektor til at køre længere på literen" i en tid, hvor pengene er få. Og hvis man skal kunne det, er det afgørende at finde nye, billigere og bedre løsninger, lyder det.

### Selvstændige med-arbejdere overalt

Men hvem og hvad er det, der skal være den drivende kraft, som sørger for denne allestedsnærværende forbedring og fornyelse? Teknologien er ofte svaret, men vigtigst er faktisk den menneskelige faktor og hermed de medarbejdere, der er det offentliges væsentligste aktiv og ressource. Og nyskabende medarbejdere kan de først være, hvis det nye ikke kun kommer som et påtryk udefra, men er noget, de selv skaber, når de bliver konfronteret med og mærker problemer, behov og udfordringer, der opstår, og søger at løse dem ved at finde på og innovere kreativt. Det kræver ledelse, og nærmere bestemt selvledelse.

Selvledelse indebærer, at medarbejderne tager ansvar for sig selv, når de arbejder. Det betyder, at medarbejderne selvstændigt tager højde for, hvordan de bedst skaber værdi for den organisation, som de indgår i. Ved at lede sig selv bidrager de til organisationen og dens præcise problemløsninger, således at disse skræddersys i forhold til organisationens omgivelser og disses behov. I stigende grad skal de ansatte nemlig være med-arbejdere og ikke blot udførende arbejdere. De skal på en og samme tid melde sig ind i organisationen

og sætte spørgsmålstegn ved den eksisterende organisering og dens rutiner. De bidrager ved løbende at reformulere organisationen, samt hvad den kan blive, således at den allerede er på forkant med fremtidens udfordringer.

Selvledelse er dermed ikke bare den seneste ledelsesteori eller det seneste smarte ledelsespåhit, men noget langt mere grundlæggende. I dag er selvledelse den grundlæggende betingelse for god ledelse. Ikke alene forudsættes selvledelse i alle de eksisterende ledelsesteknologier og -tilgange i det offentlige. Selvledelse er også noget, man konstant søger at skabe mere af. Alt sammen for at det overhovedet skal være muligt at innovere, levere og forbedre de offentlige ydelser. Selvledelse bliver dermed noget, ledere konstant må tage højde for og forholde sig til, overalt hvor den leder.

#### Ledelseskommisionens teser er gode, men ikke tilstrækkelige

Af samme grund er det velanbragt, når *Ledelseskommisionen* i sin første tese om offentlig ledelse fremhæver "lederens fokus på værdiskabelse for borgeren" for at skabe "retning, motivation og stolthed for medarbejderne". Tesen peger på, at den menneskelige faktor er afgørende. Men blot at sætte fokus på den menneskelige faktor er ikke tilstrækkeligt. Der må også zoomes ind på, *hvordan* den menneskelige faktor skal ledes. Det betyder, at de offentlige ledere ikke bør nøjes med at fokusere på borgerne som passive modtagere af ydelser, eller offentlige ansatte som nogle, der skal arbejde efter regler. Snarere må offentlige ledere vide, hvordan medarbejdere og borgere, virksomheder og civilsamfund kan inddrages i løsningen af de offentlige opgaver, og hvordan man på en frugtbar måde kan lede på dem som hhv. selvstændige medarbejdere i og aktive bidragydere til velfærden.

Hvis man skal tage aktivt højde for den menneskelige faktor og dens selvstændighed, er det heller ikke tilstrækkeligt, at lederen gennem sin "kommunikation af vision og strategi" skaber "mening og følgeskab i organisationen", således som *Ledelseskommisionen* fremhæver i sin anden tese. Følgeskab og mening kan være godt, men er det ikke altid, og det er slet ikke tilstrækkeligt, hvis man ønsker vækst og innovation.

Hvis ledelsen i det offentlige derimod er i stand til at tage højde for den menneskelige faktor og specielt dens mangeartethed, selvstændighed og selvdrevethed på aktiv vis, vil man også åbne for og understøtte den afgørende nyskabelse og værditilvækst, som de selvstændige medarbejdere kan bidrage med.

## Lederskab vs. management

Lad mig sætte min pointe i et historisk lys, der ofte forsvinder i en dansk sammenhæng, hvor vi ikke som på fx engelsk skelner imellem leadership og management.

Kommissionens fokus på vision, retning og strategi italesætter en moderne version af en oldgammel tradition for lederskab (leadership), som har været dagsordensættende siden antikken og de gamle nordiske samfund. Her virker lederen eller fyrsten som foregangsfigur.



På dette udsnit af Trajansøjlen fra 113 e.Kr. skildres styrmanden som en stor og mægtig mand, der leder besætningen og sikrer skibets succes.

Billedeligt set fremstilles han ofte som styrmanden, der står på broen og afstikker kursen, således at skibet og dets besætning får en god færd og sikkert når den rette havn, på trods af de storme eller vinde, det møder. Eller en hærfører, der går foran og fungerer som forbillede, der angiver den rette retning, og som alle andre kan følge i samlet trop.

Fra denne overordnede og trindhøjere position kan lederen virke som manageren, der indtager den centrale position i manegen. Herudfra kan han overse, at alt foregår som planlagt og kontrollere, at medarbejderne retter ind i forhold til det overordnede formål.

Management er en ledelsesforståelse og -praksis udviklet gennem de seneste femhundrede år siden begyndelsen af moderne tid. Ordet 'management' henviser oprindeligt til en dressurkunst, hvor man trænede og disciplinerede hestene. Man tog dem i skole ved at tage dem ved hånden (manus) i manegen og styre dem igennem forløb, som manageren havde fastlagt på forhånd. Den betydning er stadig dagsordenssættende for forståelsen af management i dag. Manageren er stadig den, der tager de ansatte ved hånden, overser og kontrollerer dem for at sikre, at de udfører fastlagte opgaver og når fastlagte mål.

### Beherskelsens begrænsning

Som antydnet er de to nævnte ledelsesforestillinger traditionelt koblet til styring. I dagens komplekse offentlige institutioner handler ledelse imidlertid ikke kun om, at lederen skal stå på broen for at sætte den overordnede kurs og sørge for, at alle andre følger efter i samlet trop. Lederskab og management er vigtig, men der skal andet og mere til. God offentlig ledelse drejer sig heller ikke kun om, at lederen som hersker, der sætter dagsordenen, har styr på og kontrol med, hvad der foregår. I forhold til fornyelse har styring og beherskelse nemlig sin begrænsning.

Ledelse handler i dag nemlig om at være i stand til at lede medarbejdere, der selvstændigt er i stand til tage vare på deres arbejdsopgaver – og dét på en sådan måde, at de ikke gør andet og *mindre*, end de ellers ville have gjort, men tværtimod gør andet og *mere*, end de ellers ville have gjort. Og allerhelst andet og mere, end lederen er i stand til at forudse. Noget kreativt og innovativt. Det kræver, at medarbejderen ikke beherskes, men mægtiggøres.

### Ledelse af selvledelse er ledelse i egentlig forstand

I aktuel ledelse er det essentielt at kunne lede andre som frie medarbejdere, der bidrager selvstændigt. Fremfor lederskab og management, styring og kontrol kommer ledelse dermed i dag til at handle om at lede igennem andre og dermed om ledelse af selvledelse.

I grunden er det først med overgangen fra lederskab og management til ledelse af selvledelse, at man går fra at styre til at lede i egentlig forstand. I hvert fald hvis man ved ledelse forstår en aktivitet, der aktivt og positivt tager højde for, at man har med frie og selvstændige eksistenser at gøre, der gør andet og mere, end man kan forudsige: en magtudøvelse, hvori man i stedet for at begrænse denne selvstændighed søger at fremme og forøge den for at kunne drage nytte af den frie og selvstændige udfoldelse. I så fald bliver det nemlig tydeligt, at det ikke er ledelse blot at stå ved roret og have styr på det. Aktiv ledelse indebærer et vist kontroltab, men også en mulighed for en mergevinst. Og en mulighed for at få mere magt gennem andre ved at gøre dem mere mægtige.

## Ledelsens centrale sider

I forlængelse heraf bliver en ledelse, der vil være ledelse i egentlig forstand, derfor også *myndiggørelses-*, *mægtiggørelses-* eller *empowermentledelse*. En sådan ledelse må kunne forholde sig til, hvordan den kan tilskynde medarbejderne til at lede sig selv og deres arbejdsopgaver selvstændigt og modent. Lige som den forholder sig til, hvordan den klæder dem på med ressourcer og kompetencer, således at de bliver i stand til at være selvstændige.

Offentlig ledelse bliver derfor også en ledelse, der må kunne forholde sig til, at den hele tiden bliver *påkaldt ledelse*. I dag bliver ledelse – i den version, jeg har skitseret ovenfor, nemlig konstant efterspurgt af medarbejderne. De ønsker en ledelse, der vedvarende er 'tilstedeværende' for at 'empower' dem og gøre det muligt for dem at lede sig selv og løse deres opgaver. Det er derfor også en ledelse, der lever med risikoen for at blive oplevet som en ledelse, der 'fylder for meget' eller altid 'leverer for lidt'. Samtidig må den også være en ledelse, der er i stand til at balancere mellem *ledelsens 'for meget' og 'for lidt'*. For mens for lidt ledelse efterlader medarbejderne alene, uden ressourcer og feedback, opleves for meget ledelse som hæmmende af medarbejderne, for så vidt som den risikerer at opleves at indskrænke deres selvstændighed og eget ledelsesrum.



Medarbejderne kan fra ledelsens side komme til at virke som fugleunger, der bestandig efterspørger mere og aldrig får nok, samtidig med at de på den anden side kan virke som teenagere, der siger "Bliv væk og lad være med at blande dig for meget".

Den offentlige ledelse bliver ligeledes *selvansvarliggørelsesledelse*. De offentlige ledere må ikke alene kunne give medarbejderne et præcist ansvar. De må samtidig hjælpe medarbejdere med at løfte og bære ansvaret, således at det ikke ender som et individuelt ansvar, den enkelte står alene med og ikke kan løfte. Medarbejderne må understøttes i at bære de udfordringer og belastninger, som selvledelsen og selvansvarliggørelsen indebærer. Fx ved at forholde sig til, hvordan man leder og understøtter medarbejdere, der hele tiden befin-



der sig på kanten af sig selv og er i fare for at miste fodfæste, når de søger at løfte deres ansvar: medarbejdere, der brænder for deres arbejde, men risikerer at brænde op; medarbejdere, der arbejder med at etablere en fornuftig work-life balance.

Offentlig ledelse må ligeledes kunne være *personaleledelse* og *psy-ledelse*. Den er en ledelse af det offentlige personale, der arbejder med psykologiske spørgsmål som motivation, tillid, identitet og er i stand til på etisk ansvarlig vis at inddrage, hvad man i dag ofte betegner som 'bløde' ledelsesteknologier. Dette forudsætter viden og kompetencer etableret indenfor psy-discipliner såsom psykologi og pædagogik samt discipliner, der beskæftiger sig med menneskelig adfærd og meningsskabelse, såsom filosofi og humanistiske discipliner i mere bred forstand.

Endelig må offentlig ledelse kunne være *konditionerings-* og *omgivelsesledelse*. Ud over at rette sig direkte mod medarbejderne må den være i stand til at indvirke indirekte på deres selvstændige udfoldelse ved at rette sig mod og påvirke de betingelser, som de opererer på. Kun ved at indvirke på medarbejdernes omgivelser og deres fysiske og psykiske miljø, på en sådan måde, at det bliver muligt for dem at lede sig selv, kan ledelsen skabe mulighed for, at de udfolder sig og bidrager på både fri og hensigtsmæssig vis.

#### Hvordan motiverer man?

Hvis menneskelig selvstændighed og selvdrevethed overalt bliver det, som man forudsætter i opgaveløsningen og innovationen, bliver det nødvendigt for ledelsen at tage aktivt højde for medarbejderne som aktive og selvmotiverende væsener. Omgangen med menneskelig motivation bliver et altafgørende interventionsfelt for ledelsen, samtidig med at et altafgørende kriterium for ledelse bliver, hvorvidt motivationen er til stede eller fraværende, og hvilke typer af motivation det er etisk forsvarligt at arbejde med.

Hvor motivationen er til stede, er mulighederne for forbedring og fornyelse tilsvarende store. Samtidig er den menneskelige selvstændige drivkraft, der leder de menneskelige handlinger og etablerer en sammenhæng imellem dem, også en prekær størrelse. Motivationen er stedet, hvor ledelsen på et øjeblik kan tabe alt på gulvet, hvis den træder forkert. Hvis medarbejderne er demotiverede eller motiverede af det forkerte, lader næsten intet sig gøre.

Menneskelig motivation er ikke bare en drivkraft, ledelsen kan kommandere frem, eller en logik, som den kan gennemlyse og beherske. Motivationen er selvstændig størrelse, som ledelsen bestandig er tvunget til at vende tilbage til for at søge at mobilisere og især løbende modulere på ny uden at kunne kontrollere den. Når ledelsen ikke kan befale over og afkræve motivation, bliver



det et afgørende spørgsmål, hvordan den bedst på etisk forsvarlig vis leder menneskets selvstændige indre drivkraft.

#### Hvordan leder man med tillid?

I den beskrevne sammenhæng, hvor selvledelse er afgørende, bliver det ligeledes et påtrængende problem for den offentlige ledelse, hvordan den praktiserer tillid.

For tillid er jo noget, man viser andre selvstændige eksistenser i bevidstheden om, at man hermed løber en risiko, netop fordi de er frie og kan handle anderledes end forudsagt. Dermed er muligheden bestandig til stede for, at de kan vise sig at skuffe den viste tillid. Men samtidig er muligheden for, at de, man viser tillid, viser sig tilliden værdig også til stede – muligheden for, at de giver en andet og mere tilbage, end man har forudset.

Hvis den offentlige ledelse skal kunne lede med tillid på tillidsvækkende vis, må den imidlertid være i stand til at praktisere tillid som et kvalificeret tilvalg, hvori man er sig bevidst, at man løber en kalkuleret risiko, men i forventning om en merværdi. Ledelsen må kunne praktisere tillid som en form for magtudøvelse, hvorigennem man konditionerer medarbejdernes selvledelse. Og for at kunne dette må ledelsen være sig bevidst, hvorledes tilliden har sin egen forpligtende gaveøkonomi.

#### Ledelse af mennesker kan læres

En fornuftig omgang med de beskrevne udfordringer, som ledelsen af den menneskelige faktor rejser, og en fornuftig udnyttelse af de muligheder, som den åbner, skal praktiseres og udvikles i den daglige ledelse. Det er imidlertid også noget, som kan læres. Derfor er der også behov for uddannelse af ledere, der klæder dem på, således at de evner at praktisere ledelse af selvledelse i kraft af, at de er fortrolige med de forskellige afgørende aspekter af den.

Med vendingen mod den menneskelige faktor som afgørende bliver viden og videnskaberne om mennesket samtidig afgørende for en sådan uddannelse af de offentlige ledere. Når fænomener som motivation, tillid, identitet, eksistential og etisk investeringer bliver afgørende på de offentlige arbejdspladser, bliver viden oparbejdet inden for discipliner som psykologi og pædagogik, filosofi og etik samtidig særdeles vedkommende, hvis lederne skal forholde sig mere adækvat til disses udfordringer og muligheder.

Samtidig med at sådanne nye videnstyper således får stigende relevans, ændres også videns status og den rolle, som viden kan spille. Viden bliver et indspil i en ledelsespraksis.

Når innovation og den menneskelige faktors selvstændighed tildeles en central rolle, indføres et udenfor som afgørende i organisationen og for ledelsen af denne. Et udenfor i forhold til styringen og beherskelsen og kontrollen. Dette må afspejles i forhold til, hvilke videnstyper der inddrages, og hvordan de inddrages. Beherskelsesviden er ikke tilstrækkelig. Der må andre vidensformer til, når det bliver klart, at det ikke er tilstrækkeligt at styre, men at der fremfor alt må ledes.

## De 9 P'er – et problemkatalog for offentlig ledelse nu og fremover

Betina Wolfgang Rennison  
Centerleder, VIA Ledelse og Organisationsudvikling, Center for  
Forskning og Udvikling  
bewr@via.dk

*Ledere skal i dag selv skabe deres eget rum til ledelse, men hvad er med til at sætte det, hvilke betingelser og udfordringer er der, og hvordan kan lederne skabe sig selv i et hav af forventninger? Dette katalog inviterer til refleksion herom.*

Den største udfordring for offentlig ledelse i dag er, at der er så mange udfordringer. Og at vi tilmed sjældent kan blive enige om, hvori disse består. Denne kronik drister sig til at skabe et vist overblik ved at pege på ni forskelligartede problematikker (9 P'er), som vedrører og burde berøre de fleste.<sup>3</sup>

Hvorfor opstille et sådant problemkatalog? For det første fordi ledelse ikke bare handler om at reducere kompleksitet, men også have blik for den og kende dens væsen. Kataloget kan give en vis oversigt over og indsigt i den aktuelle kompleksitet. For det andet fordi kataloget aftegner rammerne for den enkelte leders ledelsesrum.

### 1. PERFORMANCEKRAV

*NPM er ikke død: Rationalisering, ressourceoptimering og brugercentreret resultatlevering anses fortsat for et uomgængeligt krav for offentlige ledere. Devisen 'mere-for-mindre'/'bedre-billigere' er kommet for at blive. Men tiden er inde til at lette styringsfikseringen for derved at muliggøre en mere frisat 'dog-meledelse', der gentænker ledelse på kerneopgavens præmisser.*

- ? Hvordan tænke ikke 'beyond' eller 'post-NPM', men ændre det fejlimplementerede teknokratiske NPM, så det bliver i overensstemmelse med nogle af dets oprindelige intentioner (afbureaukratisering, mere autonomi-mindre kontrol, større resultatfokus-mindre procedurytteri etc.) – og samtidig rette op på de negative konsekvenser, konceptudmøntningen har affødt (atomisering, målingsfiksering, demotivation/crowding out etc.)? Hvordan skabe et NPM 2.0?
- ? Hvordan kurere 'dokumentaritis' og registreringshysteri? Hvordan meningsfuldt måle og dokumentere indsatsen, så det informerer og inspirerer – fremfor bureaukratiserer og miskrediterer?
- ? Hvordan blive endnu bedre til at flytte fokus fra output til impact; fx fra antal minutters hjemmehjælp (resultatmål) til, hvorvidt den ældre får det bedre (effektmål)? Hvordan vil lederen sikre, at de udførte/planlagte aktiviteter reelt giver øget værdi for dem, det hele handler om?

---

<sup>3</sup> Problemkataloget er udtryk for en samtidsdiagnose opstillet på baggrund af egne og andres empiriske iagttagelser af feltet; af danske forskeres og praktikerens (herunder diplom- og masterstuderendes) beskrivelser af de problematikker, som offentligt ansatte ledere og medarbejdere møder i deres daglige arbejde. Det her præsenterede katalog er et *udvalg* af problematikker – andetsteds har jeg udfoldet flere sådanne under temaer som Proaktiv globalisering, PC-forvaltningen (digitalisering), Professionens redefinition, Pipelinens flow, Politisk lederskab, Presens dramaturgi, Partssystemet på spil, Pragmatisk praksis, Personers queerske mangfoldighed og Personpolitikens pris. Se Rennison, B.W. 2014. "De 20 P'er" i P. Melander (red.) *Lederskab i spændingsfeltet mellem staten, professionerne og borgerne*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

## 2. PARTNERSKABETS SAMSKABELSE

*Det offentlige kan ikke bære velfærden alene – der skal trækkes på ressourcer fra borgere, virksomheder og frivillige personer/organisationer, der sammen medskaber velfærd og dermed aflaster og understøtter offentlig opgaveløsning.*

- ? Hvordan motiverer lederen forskelligartede 'stakeholders' og 'co-creators' i et frivilligt, forpligtende samarbejde? Hvordan håndtere situationen, hvis relevante parter (fx borgere) enten ikke kan eller vil indgå i et samarbejde?
- ? Hvordan på én gang sikre klare forventninger og afklaring af roller mellem netværkets parter (hvem gør hvad, hvornår og hvorfor?) og samtidig forholde sig åbent og hele tiden lede efter nye muligheder ved netop ikke at fastlåse rolleforståelser og opgavefordeling på forhånd?
- ? Hvordan ledes frivillige? Hvordan håndtere, at frivillige typisk er situationsloyale fremfor organisationsloyale? Hvordan sikre kontinuitet og konsistens? Hvordan opretholde et frirum i frivilliges opgavevaretagelse, så de leverer den kreativitet, alternative tænkning og 'ekstra dimension', som de er tiltænkt?
- ? Hvilken type af værdi skaber samskabelse (kulturel, social, symbolsk, økonomisk, demokratisk), og hvordan kan dette vurderes?

## 3. PUBLIC VALUE MANAGEMENT

*I vores iver efter at opstille procedurer over, hvordan vi gør tingene bedre og med hvem, har vi glemt at fokusere på, om vi nu gør de rigtige ting. Vi har glemt HVORFOR: Den offentlige etos og de grundlæggende værdier: ordentlighed, retfærdighed, ansvarlighed, solidaritet – samfundets tarv og 'det fælles bedste'.*

- ? Hvordan bliver vi bedre til i den daglige arbejdspraksis at opdage og tage højde for, hvad der er i medborgernes/samfundets interesse? Hvordan ikke blot inkludere de umiddelbare interessenter (public-in-contact) og således anlægge et stakeholder-perspektiv, men påtage os den altruistiske forpligtelse at medtænke almenvellets interesser (public-at-large) og hermed ud fra et fælles normativt grundlag at agere 'stakeholders of stakeholders'?
- ? Hvordan ikke blot være optaget af vores kerneopgave, men også af, hvordan kerneopgaven påvirker det omkringliggende samfund, hvilke ringe i vandet den skaber, hvilke positive og negative effekter den medfører? Hvordan skabe en bæredygtig ledelse, der tager et politisk, socialt og miljømæssigt ansvar?

## 4. PROFESSIONEL LEDELSE RETHINKED

*Lige siden vi i 80'erne lancerede idealet om professionel, generisk ledelse og således gjorde op med primus inter pares-figuren (lederen som den fremmeste blandt ligemænd), har diskussionen gået frem og tilbage i forhold til, hvor me-*

*get fag-faglighed en lederfaglighed skal rumme. Ofte er det endt med, at ledere ikke behøver at beskæftige sig med indholdet i det, de skal lede, men blot fra en strategisk position sikre rammerne og de overordnede linjer. Men tiden er inde til igen at slå til lyd for det værdifulde ved (frontlinje)lederen, der forstår kernen og indholdet i opgavevaretagelsen.*

- ? Hvordan genskabe forbindelsen mellem faglighed og ledelse, så vi styrker den faglige ledelse, men samtidig også sikrer, at ledelsesprofessionen bevarer sin selvstændige status og berettigelse, så den ikke igen kommer til at stå i skyggen af andre faglige professioner? Hvordan sikre streg under ledelse – en genskabelse af *faglig* ledelse som *ledelse* af faglighed og faglige miljøer?
- ? Hvordan forene professionel ledelse med fagprofessionalitet? Hvordan balancere mellem følgende arketyper: 1. *professionel administrator* (der ikke behøver eksakt fag- eller professionskundskab, men sikrer rammer, ressourcer, retningslinjer og ro til at arbejde), 2. *fagligt fyrtårn*, eksperten, der selv (af og til) går ind i driftsarbejdet, og som de fagprofessionelle kan spørge til råds, 3. *faglig navigator*, der holder sig fagligt opdateret, stiller konkrete krav til fagligt niveau og sikrer løbende udvikling af kvalitet og effektivitet, 4. *faglig dokumentarist*, der genopfinder den faglige dialog på et videnskabeligt grundlag og således udfordrer medarbejdernes metodefrihed, kræver argumentation for sammenhænge og evidens. Hvordan agere i denne faglige ledelsespalet?
- ? Hvordan konkret praktisere et fagligt lederskab, der motiverer til god faglig kvalitet, generøst øser ud af sin faglige viden, begejstrer, udfordrer, inspirerer til nye faglige løsninger og griber ind med udvikling eller afvikling, når fagligheden er utilstrækkelig og ikke bibringer værdi?

## 5. POWERFULDT PERSONLIGT LEDERSKAB

*Lederen har ikke blot ret, men pligt til ledelse. Ledelse er ikke kun en forud udstukket ret og prædisponeret rolle, der fjernstyret følger formkravene og gør, hvad der forventes (Pinocchio). Ledelse er en situationsbestemt og personbettinget selvskabelse, som forhandler eget ledelsesrum, bryder grænser, viser vovemod, vildskab og visioner (Pippi Langstrømpe).*

- ? Hvordan forhandle eget ledelsesrum mellem vilkår, værdier, verdensanskuelse, viden og vilje?
- ? Hvordan skabe en ledelsesposition, der har autoritet oppefra, nedefra, fra siden, udefra og indefra? Hvordan opbygge legitimitet og gøre sig fortjent til andres følgeskab?
- ? Hvordan skabe et lederskab, der giver rum for personlig autenticitet og originalitet og samtidig er accepteret og genkendeligt udefra? Der er mere identitet i at afvige, men hvor går grænsen for afvigelse?
- ? Hvordan udvide grænserne for ledelsesrummet – turde erobre magten og udnytte/teste handlefriheden? Hvordan omskabe angsten for at blive upo-

pulær til et mod til 'civil ulydighed' og 'kreativ misforståelse', der går til grænsen af mandatet?

## 6. PORØSITETSHÅNDTERING

*Kontinuerlig genopfindelse, kreativitet og innovation er et præmis i en dynamisk verden. Det er et ledelsesvilkår at håndtere den porøse organisation, hvor enheden, markedet, målsætningen, opgaven, personalet og ledelseskra-vene kontinuerligt forandres og forskydes nye steder hen.*

- ? Hvad gør lederen, når hun ikke på vanlig vis kan forudsige fremtiden og lægge strategier for dens retning, fordi hun overmandes af en konstant usikkerhed over, om de fremtidsscenarier, hun skaber, nu også holder vand? Hvordan håndterer lederen denne styringens forlegenhed?
- ? Hvordan styrker lederen modet til 'ikke at vide'? Til at kaste sig ud i det uvisse og vise åbenhed over for, hvor tingene fører hen? Være i 'the now' fremfor 'the know'? Hvordan bruge tvivlen som ledelsesredskab? Se skrå-sikkerhed som svaghed – usikkerhed som styrke?
- ? Hvordan udfordre det eksisterende, konstruktivt 'forstyrre', 'kreativt destru-ere' eller 'selv-disrupte' det velkendte? Hvordan udvise større mod til at fejle og forsøge sig frem med eksperimenterende prototyper og nye bud på skabelsen og leveringen af opgaver?

## 7. PAS PÅ PERSONALET

*Der har i flere år været pres på de offentligt ansatte; kontinuerlige organisati-onsforandringer, fortsatte effektiviseringskrav, øget monitorering, ny teknologi, stigende forventninger fra borgere/brugere samt en generel ubalance mellem stillede krav og tilgængelige ressourcer. Tiden er inde til at passe på persona-let, til at revitalisere personaleledelsen.*

- ? Hvordan begejstre og engagere medarbejderne i dagligdagens drift og ekstraordinære indsatser, når virkeligheden bider, og menin-gen/motivationen blegner?
- ? Hvordan skærme medarbejderne fra usikkerhed og kontinuerligt forvent-ningspres? Hvordan berolige, lindre og skabe tryghed i en foranderlig ver-den?
- ? Hvordan tager lederen medansvar for at sikre trivsel og arbejdsglæde? Hvordan integreres det psykiske arbejdsmiljø som et strategisk element i ledelsen og den daglige drift?
- ? Hvordan reelt se medarbejderne? Deres individualitet og forskellighed. Hvordan overskride forenklaede stereotyper og fastsatte skabeloner og styrke blikket for mangfoldighed? Hvordan udøve en diversitetsledelse, der leder med respekt for folks forskellighed og den gevinst, det giver?
- ? Hvordan praktisere en omsorgsledelse, der tænker *på* og ikke *for* andre? 'Care' fremfor 'cure'. Nursing frem for judging.

## 8. PARADOKSERNES PARADIS

*Det er et vilkår i en kompleks offentlig opgavevaretagelse, at forskelligartede rationaler eksisterer side om side; forskellige styringsparadigmer (NWS, NPM, NPG etc.), divergerende 'koder' (økonomi, politik, jura, pædagogik, omsorg etc.) og diverse dilemmaer, fx kontrol/tillid, omsorg/effektivitet, udvikling/drift, standardisering/individualisering, centralisering/decentralisering.*

- ? Hvordan lede på tværs af modstridende hensyn og rationaler, der alle påkalder sig en legitim stemme, og hvoraf ingen pr. definition har forrang? Hvilke hensyn skal betones/nedtones i en konkret situation? Hvorfor?
- ? Hvordan håndtere den tilsyneladende umulighed, der ligger i, at det, man vil lede, og det, man vil påvirke, ofte orienterer sig efter andre rationaler end de(n), man selv leder fra?
- ? Hvordan ændre forudantagelser og umiddelbare præferencer for givne rationaler og således udfordre de favorithensyn og det værdihierarki, der er i omgivelserne, organisationen, afdelingen – hos andre og en selv?

## 9. PÅ GRÆNSEN

*Grænser sættes i og på spil i nutidens og fremtidens offentlige ledelse. Det være sig grænsen mellem nationalt/globalt, offentligt/privat, politik/administration, centralt/decentralt, organisation-a/organisation-b, profession-x/profession-y, forvaltning/borger, ansat/frivillig, leder/medarbejder, arbejdsliv/privatliv. Vi har historisk bevæget os fra relativt faste grænser til mere flydende grænser. Ledelse bliver såvel et grænsekrydsende som et grænseformende forehavende.*

- ? Hvordan navigere på grænser, hvis adskilte dele vi ofte på én gang holder fast i og til stadighed opløser?
- ? Hvordan forhandle sig frem til, hvor grænsen skal gå i det enkelte tilfælde? Hvad vindes og tapes ved den respektive grænsesættelse?
- ? Hvordan skabe nye hybridformer og nye grænser – med hvilke konsekvenser for sager, subjekter og samfund?
- ? Hvordan lede, når ledelse handler om at forme de grænser, inden for hvilke ledelse udøves?

## Spørgsmålsregn sætter spørgsmålstegn

Lad os stoppe problemdiagnoserne for nu og afslutte ved at understrege to ting: For det første, at alle P'erne på hver sin måde har konstitutive konsekvenser; der er noget i og på spil ved hvert P – og afhængigt af, hvordan vi vælger at håndtere udfordringerne, skaber vi mennesket, organisationen, relationen, opgaven og samfundet på særlige måder. Ledelse er ikke uskyldig. Lederskab skaber. Desuden må vi til stadighed reflektere over og diskutere ledelsens karakter og konsekvenser; dens muligheder og begrænsninger. Problemkatalogets spørgsmålsregn har inviteret til at sætte spørgsmålstegn



ved, hvordan vi bedriver offentlig ledelse og bibragt et fælles grundlag, hvorpå vi kan diskutere og finde nye løsninger... og problemer.

## Ledelse er noget vi skaber sammen

Eva Sørensen & Jacob Torfing  
Professorer, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, Roskilde  
Universitet  
eva@ruc.dk & jtor@ruc.dk

*Ledelseskommisionen har forfattet 13 teser til styrkelse af den offentlige ledelse. De 13 teser er et godt udgangspunkt, men der er behov for at nedtone den underliggende forestilling om heroiske individuelle ledere, der tager medarbejderne på ryggen og skaber store bedrifter.*

Allerførst vil vi gerne rose Ledelseskommisionen for ideen med at udvikle et sæt af foreløbige teser. Teseerne bidrager til at udstikke en retning for arbejdet og rummer samtidig en åbenhed, som inviterer til dialog og refleksion. Her følger vores kommentarer til teseerne samt et blik på de blinde vinkler.

#### Tese 1:

Denne tese etablerer en klar årsag-virkningskæde, der går fra ledelse via medarbejdernes indsats til borgernes tilfredshed. Dermed skabes der et klart fokus for lederne på medarbejdernes indsats for at skabe gode løsninger for borgene. Det er jo sådan set et centralt fokus, men det er samtidig vigtigt at understrege, at medarbejderledelse kun er én ud af mange opgaver for offentlige ledere. De skal også spille sammen med den politiske ledelse, lede andre ledere, holde øje med budgettet og målopfyldelsen, udvikle organisationen, indgå i et eksternt samarbejde med andre organisationer, borgergrupper og kommunikere med omgivelserne.

Medarbejderledelse er en af driftsledernes kerneopgaver, men man skal passe på ikke at skabe et billede af, at det er de offentlige ledere, der skaber medarbejdernes motivation og stolthed. Medarbejderne i den offentlige sektor har masser af motivation, endda rigtig meget af den gode motivation, som handler om, at de kan lide at bruge deres faglige kompetencer og gerne vil gøre noget godt for borgerne og samfundet. Medarbejderne har i kraft af deres fagprofessionelle identitet også masser af stolthed. Hverken motivation eller stolthed skabes af lederne.

Lederne kan imidlertid godt være med til at styrke medarbejdernes motivation ved at rose dem og fejre gode resultater. Blot skal de generelt passe på ikke at bruge pekuniære belønninger, som tenderer til at skabe den berømte 'søløve-effekt', hvor det er forventningen om en belønning, der bliver drivende for indsatsen. Man kommer heller ikke langt med at overvåge, irettesætte og straffe medarbejderne, fordi det i mange tilfælde medfører, at de positive motivationsformer fortrænges. Lederes vigtigste indsats består derfor først og fremmest i at angive retningen for medarbejdernes indsats og give medarbejderne tiltro til, at de sammen kan nå målet. Hvis lederne sætter retningen i en tæt dialog med medarbejderne, vil ejerskabet til retning og mål forøges.

#### Tese 2:

Ligesom den første tese italesætter tese 2 behovet for transformationsledelse, der sigter på at påvirke medarbejdernes opfattelse af deres arbejde på en måde, der motiverer til at gøre en ekstra indsats. Udvikling, kommunikation og fastholdelse af vision og strategi har stor vigtighed, fordi det præger den måde, hvorpå medarbejderne tænker og handler, og bidrager til at undgå de konflikter og den utilfredshed, der ofte følger i kølvandet på overdreven brug af pisk og gulerod. Udfordringen er at få den transformative ledelsesform til at gen-

nemsyre alle ledelsesniveauer. Transformationsledelse udøves typisk på top-lederniveau og kun sjældent på driftslederniveau. Med lidt held og omtanke kan denne udfordring måske godt overvindes, men det kræver, at driftslederne udvikler et sprog og en facon, der ikke er alt for pompøs og akavet. Ølkasseta-ler virker ikke supergodt i børnehaven Grønne Myre.

Tilbage står imidlertid det problem, at transformationsledelse som regel bunder i en oven-fra-og-ned-ledelsestænkning, hvor lederne antages at vide præcis, hvad målet er, og hvordan det nås. De skal bare finde ud af, hvordan de bedst får medarbejderne med sig. Denne gammeldags, hierarkiske ledelsestænkning overser imidlertid, at lederne ofte først og fremmest har en temmelig generel viden om budgetstyring, målstyring, organisationsudvikling, medarbejderpleje mv. og derfor mangler en konkret viden om, hvad der er behov for, hvad der kan lade sig gøre, hvad der virker, og hvordan indsatsen bør tilrettelægges.

Det er derfor afgørende, at lederne har en tæt dialog med medarbejderne og forsøger at mobilisere den faglige, praksisfunderede viden, som de fagprofessionelle besidder og til stadighed udvikler i deres daglige praksisfællesskaber. Det betyder naturligvis ikke, at medarbejderne har facitlisten, men snarere, at ledelse skal samskabes.

#### Tese 3:

Ledernes nærvær og tilgængelighed er helt essentiel for at få arbejdet i velfærdsstatens frontlinje-institutioner til at fungere optimalt. Vi må nemlig ikke i al denne snak om behovet for, at medarbejderne ledes, glemme, at medarbejderne ofte selv efterspørger ledelse. De har behov for faglig sparring, for at diskutere prioriteringen af arbejdsopgaverne, for at afklare og få rygdækning for fortolkningen af nye love og regler og for at få taget hånd om diverse trivselsproblemer. Vi skal derfor holde op med at tænke ledelse som et spørgsmål om at få medarbejderne til at bestille noget og yde en ordentlig indsats og i stedet se ledelse som udtryk for et fælles behov for at afstemme problemer, løsninger, ressourcer og aktiviteter med hinanden.

#### Tese 4:

Ledere skal ikke kun kigge 'nedad' på medarbejderne, men også 'udad' på de mange forskellige offentlige og private aktører, der kan tilføre den offentlige sektor viden og ressourcer og bidrage til at samskabe nye løsninger. Den offentlige sektor er langsomt, men sikkert, ved at forandre sig fra primært at være en myndighed og serviceleverandør til at være en arena for samskabelse, og det kalder på en lang række nye ledelsesformer, der er kæmpestor efterspørgsmål på ude i kommunerne og de enkelte institutioner, men som kun sjældent italesættes af de toneangivende kræfter i Finansministeriet. Ledelse af samskabelse kræver, at offentlige ledere – og specielt driftslederne – er

gode til relationel koordinering, distributiv ledelse, mobiliseringsledelse, integrerende ledelse, frivillig ledelse og innovationsledelse. Desuden skal de være gode til at håndtere paradokser og konflikter. Kort sagt: vi står over for en eksplosiv udvidelse af ledelsestænkningen og et stort behov for kompetenceudvikling på dette område.

#### Tese 5:

Der er en god pointe i at styre mindre og lede mere og i, at ledelse i højere grad skal bygge på tillid end på kontrol. Spørgsmålet er dog ikke, hvorvidt lederne skal vise tillid til eller kontrollere deres medarbejdere. Vi er blevet kloge, siden tillidsreformen i sin tid blev lanceret, og udfordringen kan således formuleres som et spørgsmål om, hvordan det legitime behov for kontrol med budget, legalitet og målopfyldelse forenes med en vidstrakt tillid til medarbejdernes villen og kunnen.

Forskningen viser både, at nogle former for kontrol rent faktisk kan fremme tillidsbaseret ledelse, og at tillidsbaseret ledelse øger medarbejdernes engagement, motivation og kompetenceudnyttelse. Forskningen viser imidlertid også, at medarbejderne ikke uden videre kan forventes at udnytte det rum, som den tillidsbaserede ledelse skaber. Medarbejderne frygter nogle gange at få et hak i tuden, hvis de handler mere selvstændigt og fejler. Udnyttelse af det tillidsbaserede rum kræver derfor, at medarbejderne har tillid til, at deres nærmeste leder vil hjælpe dem på vej og ikke straffe dem, hvis deres gode intentioner ikke realiseres fuldt ud. I den forstand går tillidsbaseret ledelse begge veje: lederne skal udvise en vidstrakt tillid til medarbejdernes villen og kunnen, og medarbejderne skal have tillid til lederne.

Pointen om, at opgaver er bedre end opskrifter, er rigtig god. Opskrifter demotiverer og hindrer innovation, mens opgaver giver energi og kalder på kreativ tænkning i forhold til, hvordan de kan løses bedst muligt. Måske kunne man tilføje, at vi ikke kun skal give opgaver i stedet for opskrifter, men også lade opgaven sætte holdet. Når opgaven er defineret, er det ofte en god ide at spørge: hvem kan hjælpe med at løse denne opgave? Når spørgsmålet formuleres på den måde, vil der ofte være mange forskellige offentlige og/eller private aktører, der kommer ind i synsfeltet, fordi de har en vigtig viden eller værdifulde erfaringer, ressourcer eller ideer, der kan styrke opgaveløsningen. Når aktører på kryds og tværs inddrages som en del af det hold, der skal løse opgaven, bores der huller i den alt for siloopdelte offentlige sektor, ligesom relevante samfundsaktører gøres til en del af løsningen.

#### Tese 6:

Den offentlige sektor befinder sig i et krydspres mellem stigende forventninger og knappe ressourcer. Derfor er det vigtigt at tænke langt mere i ressourcemobilisering, end vi har gjort tidligere, og satse på at skabe mere innovation i

den offentlige sektor. Innovationsprocesser er ofte komplekse og kaotiske, men der er stadigvæk brug for ledelse. Innovationsforskningen har således peget på behovet for, at offentlige ledere træder i karakter som igangsættere, facilitatorer og katalysatorer af samarbejdsdrevet innovation. Det er en ledelsesopgave at bringe de rigtige aktører sammen, skabe et tillidsfuldt og konstruktivt samarbejde og samtidig skabe en passende forstyrrelse, der gør, at innovationsteamet tænker ud af boksen.

Offentlige ledere skal også tænke nyt rent organisatorisk, fordi innovation bedst skabes 'uden for men tæt på driften'. Det er hverken en god ide at etablere innovationsafdelinger, der ofte er alt for langt fra problemstillingerne og opgaverne, eller at tage medarbejderne ud af driften og placere dem i særlige projektgrupper, der efterfølgende har svært ved at skabe ejerskab til deres innovative løsninger. I stedet skal lederne have blik for, hvilke medarbejdere der har en god forståelse af problemer, ideer til nye løsninger og mod på at prøve noget nyt. Medarbejderne skal fastholdes i driften, men gives tid og plads i hverdagen til at udvikle og teste nye løsninger direkte i driften, gerne gennem involvering af brugere og andre interessenter.

#### Tese 7:

Der er helt bestemt behov for at skabe større gensidig respekt for arbejdsdelingen mellem det politiske og administrative niveau. I mange kommuner har politikere og administratorer nemlig nærmest byttet roller, sådan at politikerne laver administrativ sagsbehandling og administrationen udvikler politik. Der er derfor behov for at genetablere den klassiske arbejdsdeling mellem politikudvikling og administrativ implementering. Tiden skriger på en styrkelse af den politiske ledelse, som i bund og grund handler om: 1) at definere de problemer og udfordringer, der kalder på kollektiv handling, 2) give retning til og udvikle nye brugbare løsninger og 3) skabe støtte og opbakning til realiseringen af disse løsninger.

Det er imidlertid ikke nok at sige til politikerne, at de skal udøve politisk ledelse. Politikerne skal klædes på til det ved at indgå i en tæt dialog med ledere, medarbejdere, borgere og lokale interessenter, der kan give dem input til forståelse af problemerne og inspirere udviklingen af nye løsninger. Vi kalder det interaktiv politisk ledelse, fordi den politiske ledelse styrkes gennem interaktion med relevante og berørte parter. Interaktiv politisk ledelse gør, at politikerne får fokus på politikudvikling, og administrationen får ro til at lave effektiv administration, samtidig med at kommunikationen mellem politikere og administratorer styrkes.

#### Tese 8:

Personlig integritet, engagement og ordentlighed er vigtige kvaliteter, som hjælper lederne til at opnå den fornødne respekt, anerkendelse og lydhørhed

hos medarbejderne. Ofte handler det personlige lederskab om at stå ved det, man gør, og den man er, og ikke puste sig unødigt op og foregive, at man er noget, man har læst i en bog. Det er imidlertid vigtigt ikke at dyrke det personlige lederskab og fremelskningen af bestemte personlige kvaliteter som en trylleformular, der åbner porten for store individuelle ledelsesbedrifter. Lederskab er ofte kollektivt og teambaseret, og de kvaliteter, som den ene leder ikke har, er der ofte andre ledere, der besidder. I lederteams skal man således stræbe efter at komplementere hinanden.

**Tese 9:**

Det er bestemt godt, at ledere får udviklet deres lederevner gennem dialog og refleksion. Kollegial feedback er i denne forbindelse meget vigtig, og ligesom medarbejderne løbende får feedback fra deres ledere, bør lederne også modtage regelmæssigt feedback fra medarbejderne. Hvem er bedre til at evaluere ledelsesindsatsen end medarbejderne?

**Tese 10:**

Udsyn og gensidig læring er altid godt, også når det gælder udvikling af ledelsesindsatsen. Derfor er det fortsat vigtigt at skabe rammer for deltagelse i diverse lederuddannelser og tage på ekskursioner til andre kommuner, organisationer og lande. Mobilitet inden for ens egen organisation er også vigtig. Transformativ læring kan desuden skabes gennem kortere eller længere praktikophold, hvor man som leder enten tager en tårn i frontlinjen eller i en anden del af den offentlige sektor.

**Tese 11:**

At finde det rette match mellem lederjobbet krav og karakter og de personlige kompetencer og kvalifikationer er helt afgørende for at lykkes som leder. Det sikres heldigvis gennem den meritokratiske ansættelsesprocedure og de grundige rekrutteringsforløb. I lederrekrutteringen har der i de senere år været stort fokus på de forskellige krav til ledere på forskellige niveauer. Lederpipeline-tænkningen har grebet om sig på godt og ondt. På den positive side tæller den øgede bevidsthed om, at der er forskel på at være medarbejder, personaleleder eller leder for andre ledere. På den negative side er der imidlertid en tendens til, at der skabes nogle næsten vandtætte skodder mellem lederne på forskellige organisationsniveauer. Det hindrer en god og smidig kommunikation op og ned i styringskæden og særligt mellem topledere og driftsledere.

**Tese 12:**

Vi kan bestemt ikke leve med, at den offentlige sektor kun kan tiltrække de næstbedste ledere, og tilbuddet om at udleve sin indre public service-motivation rækker ikke altid til at tiltrække de allerbedste. Derfor skal løn og ansættelsesforhold være konkurrencedygtige. Samtidig er det dog vigtigt ikke at ligge under for myten om, at de private ledere er meget bedre og dygtigere end de offentlige. Det er der ikke forskningsmæssigt belæg for. Forskellen er

som regel bare, at der er mere bevågenhed om offentlige ledere end om private ledere. Hvis det går galt for en plejehjemsleder, skal vi nok høre om det.

**Tese 13:**

Vi skal bestemt ikke acceptere, at dårlige eller uformående ledere får lov at blive på posten til skade for medarbejderne og den borgerrettede indsats. Omvendt skal vi undgå, at 'jagten på low performing medarbejdere', som blev lanceret for nylig i kølvandet på Moderniseringsstyrelsens opskrift på 'God statslig arbejdsgiveradfærd', nu følges op af 'jagten på low performing ledere'. Det vil være til stor skade for lederudviklingen i den offentlige sektor, hvis man ender med at kanonisere en bestemt opskrift på god offentlig ledelse og bruger den til at drive klapjagt på dem, der ikke leverer. I sidste ende er det godt at huske på, at den bedste ledelse ofte udøves af den leder, der ikke behøver at lede, samt at offentlige organisationer er 'organiserede anarkier', hvor den individuelle lederbedrift ofte betyder meget lidt (selvom vi alle kan finde eksempler på heroiske indsatser – om ikke andet så vores egne!).

**Blinde vinkler:**

Som der står i oplægget til den nye sammenhængsreform kan man ikke diskutere ledelse uden at snakke om styring. Ledelsestænkningen er i stadig forandring og ændrer sig i takt med de skiftende styringsparadigmer. Det klassiske bureaukrati, New Public Management og New Public Governance eksisterer i dag side om side i en stadig konflikt, konkurrence og symbiose med hinanden. Det stiller store krav om situationsbestemt ledelse, hvor man som leder hele tiden tager bestik af situationen og leder på den måde, som situationen foreskriver.

I det hele taget skal styringsvinklen nok tages mere alvorligt, end der lægges op til i de 13 teser. Fx bør tillidsbaseret ledelse på velfærdsinstitutionerne gå hånd i hånd med en tillidsbaseret institutionsstyring. Her er der et interessant nybrud på vej, idet kontrollerende styring med afsæt i principal/agent-teorien er ved at blive afløst af en mere tillidsbaseret styring med udgangspunkt i den nye stewardship-teori. Her indvarsles et fundamentalt skift i styringstænkningen, i og med at den nye stewardship-teori gør op med forestillingen om medarbejderne som egennyttmaksimerende slackere, og i stedet antager, at medarbejderne ofte deler den politiske og administrative topledelses forestilling om, at den offentlige indsats handler om at skabe det gode børneliv, det værdige ældre liv, sikkerhed i det offentlige rum mv. Går man først ned af den nye og lovende sti, ændrer hele styrings- og ledelsestænkningen sig.



## Offentlig ledelse set gennem en organisationspsykologisk linse – kritik og anbefalinger

Steen Visholm  
Professor, Institut for Mennesker og Teknologi, Roskilde Universitet  
svisholm@ruc.dk

*Ledelseskommisionen har opstillet 13 teser, som skal tjene til inspiration for at forbedre den offentlige ledelse. Fra en organisationspsykologisk synsvinkel er følgende udfordringer og vilkår vigtige at konfrontere.*

### I. NPM (New Public Management) – Storytelling og sange fra de varme lande

NPM var oprindeligt et svar på et påtrængende problem: behov for økonomistyring i det offentlige. NPM placerer imidlertid ofte ledere i dobbeltbindssituationer, hvor de, lige meget hvad de gør, vil komme til at gøre noget forkert. En lille kommune, der sidst i finansåret opdager en familie, hvor børnene misbruges, har valget mellem en overvældende budgetoverskridelse eller at bryde loven om hjælp og støtte til udsatte børn. Da det ikke er nogen legal option at meddele officielt, at hjælpen må vente, fordi kommunekassen er tom, befinder de ansvarlige sig i en svært presset situation. Man er fristet til enten at tale problemet ned eller væk eller til at iværksætte en behandling, der ikke på nogen måde er adækvat. Det er således fristende at håndtere dobbeltbindssituationer ved at udvikle nye ord og begreber, der kalder tingene noget andet, end de er. Dette kan undertiden fungere kreativt, men bagsiden af metoden er, at kreativiteten bruges til at tilsløre dele af virkeligheden, som ikke tåler dagens lys. Socialkonstruktionisme, anerkendende ledelse, positiv psykologi hører til i samme skuffe af New Speak.

### II. NPM – motivations- og ansvarlighedstab

En central figur i NPM er principal/agent-teorien. Principalen og agenten er fælles om at ville handle ud fra egennytte; principalen vil gerne have så meget arbejde som muligt ud af agenten, og agenten vil gerne beskytte sig så meget som muligt mod overanstrengelse. Teorien bygger på den forkerte forestilling, at mennesker er tilbøjelige til at handle, så de maksimerer deres egennytte i snæver økonomisk forstand. Teorien har flere negative konsekvenser. Først og fremmest installerer den en basal mistillid mellem ledere og medarbejdere, som indebærer, at der skal bruges ressourcer på kontrol. For det andet ødelægger den gratis intrinsiske motivation, som mange offentligt ansatte bringer med sig på arbejdet: ønsket om at gøre en forskel, være noget for andre etc.

### III. DJØF'ere vs Hot Hands

Der har måske helt tilbage til siden 1960'erne eksisteret en uhensigtsmæssig psykologisk spaltning mellem administrative og udførende medarbejdere i det offentlige – i dag mellem 'DJØF'erne' og de 'varme hænder'. Begge grupper er offentligt ansatte og bliver betalt for at realisere de beslutninger, som det demokratisk valgte styre har besluttet. De varme hænder har imidlertid en tendens til at tillægge DJØF'erne kolde og umenneskelige hensigter, mens DJØF'erne tilsvarende tillægger de varme hænder en naiv altruistisk grådighed på vegne af patienter, skolebørn, børnehaver etc. Parterne oplever hinanden som stående så stejlt på deres respektive ønsker, at samarbejde og udveksling af synspunkter er spild af tid, hvorfor modsætningen skærpes, og mange gode tanker går tabt.

#### IV. Loyalitet som innovationsbremse

Desværre er begrebet loyalitet i de sidste årtier mere og mere blevet accepteret som et begreb, der legitimerer undertrykkelse af kritik og diskussion af arbejdslivet. Man skal være loyal mod ledelse og administration og ikke bringe nogen i dårligt lys ved at gøre opmærksom på misforhold eller ringe kvalitet i det offentlige. Dette fører til en småparanoid kultur, hvor hvisken og tischen flourer, og arbejdsglæde og stolthed har ringe vilkår. Der bruges uforholdsmæssigt mange skattekrone på at dække over fejl og mangler og til at dække over hinanden. Det ville være bedre at indkassere fejlene, lære af dem og komme videre med opgaveløsningen. Man skal være loyal med opgaveløsningen, ikke med denne eller hin leder. Kvalificeret kritik er en vigtig kilde til innovation.

#### V. Det indre Ekstra Blad

Hvis der er noget, offentlige ledere er bange for, så er det Ekstra Bladet. Hvis noget bare det mindste ligner noget, som EB kan få en god gang sensationsjournalistik ud af, så bliver lederne bange, og fristelsen til at foretage sig alle mulige irrationelle ting for at dysse sagen ned, aflede, imødegå kritikken etc. trænger sig på. Sager, hvor en enkelt eller nogle få er kommet i en uheldig situation, skaber både følelsesmæssig identifikation og trang til at gøre noget, men det er ikke altid, der kommer fornuftige generelle tiltag ud af regulering med udgangspunkt i enkelt-sager. Regler for sejlads og badning med børn på institutioner er således efter uheldige enkelthændelser blevet så vanskelige at opfylde, at mange institutioner helt opgiver at tage til stranden eller på en lille uskyldig sejltur.

#### ANBEFALINGER TIL LEDERFOKUS OG LEDERUDDANNELSE

Begrebet Det personlige lederskab spiller en central rolle i Ledelseskommisionens teser. Det er imidlertid vigtigt dels at skelne mellem rolle og person og dels at interessere sig for det relationelle i det personlige og vice versa.

##### I. Forskydning fra rolle- mod personbaseret autoritet

Med udviklingen af diverse billedmedier, internettets 'demokratisering' af adgang til information og det generelt øgede uddannelsesniveau i befolkningen er der sket en løbende reduktion af rollebaseret autoritet. Hvor det tidligere gav autoritet at være lærer, læge, advokat etc., er det i dag i højere grad den måde, man udfylder rollen på, end rollen i sig selv, der giver autoritet. Dette gør livet i institutioner mere anstrengende, mere sårbart, men også mere spændende. Personligheden kommer i højere grad på spil.

##### II. Forskellen mellem person og rolle

I en organisatorisk sammenhæng er det vigtigt at huske, at personligheden er interessant på grund af rollen og ikke omvendt. Det personlige lederskab skal bedømmes ud fra lederskab og ikke ud fra person. Men personlighed og følel-

ser er vigtige. Det er vigtigt, at lederen bliver opmærksom på, hvordan han eller hun virker på andre, og også husker, at andre er forskellige. Og det er vigtigt, at lederen husker, at der kan være mange motiver bag en given adfærd, og at det kan være befordrende at spørge, hvad meningen er, fremfor at være alt for skrāsikker på sin egen tolkning. Når man som leder bliver angrebet og kritiseret, rammer det umiddelbart ens person, og man føler sig såret, bliver usikker på, om man er den rette til jobbet etc. Her er det vigtigt at skelne. Det er rollen og opgaven, det handler om, men hvad kan de følelser, der opstår, fortælle om problemet. Er man blevet forfremmet og valgt ud af en gruppe af 'ligemennesker', er det vigtigt at vide, at denne proces ofte udløser jalousi og misundelse, og at det ikke nødvendigvis er, fordi man gør det dårligt, at de tidligere kolleger kommer med kritik og kolde skuldre.

### III. Håndtering af usikkerhed i det postmoderne samfund

Det er et kendetegn ved det postmoderne samfund, at ledere ikke længere selv er i besiddelse af den viden, der skal til for at træffe gode beslutninger. Det er der sådan set ingen, der er. Dette gør ledere afhængige af medarbejdernes viden og informationer, og det gør det også nødvendigt for ledere at finde ud af, hvordan man gebærder sig i en kontekst af usikkerhed. En leder, der lader uafklarede spørgsmål stå åbne, kan umiddelbart virke svag ved ikke at have svar på rede hånd. Åbenheden skaber i første omgang angst hos medarbejderne, men i anden omgang kan det at dele risici og usikkerhed gøre arbejdet mere engagerende for alle. Det er således en aktuell og blivende udfordring for ledere at kunne håndtere usikkerhed og afhængighed uden at miste sin autoritet.

### IV. Glade og besværlige følelser

Hvor Weber mente, at følelser og personlighed ikke havde noget at bestille i arbejdslivet, der har begge dele siden 1980'erne fået stadig større betydning. Jo mere initiativ, delegeret ledelse, kreativitet, selvledelse etc., der lægges ud til medarbejderne, jo mere spændende bliver det. Men det betyder også, at der lukkes op for en masse følelser både mellem ledere og medarbejdere og mellem medarbejderne indbyrdes. De ledelseskoncepter, der taler for engagement, kreativitet, læring og visioner, glemmer ofte at nævne, at det ikke kun er de rare følelser, der kommer i spil, når der åbnes for personlighed og følelser. Kreativitet følges ofte af misundelse, engagerede medarbejdere skaber et øget konfliktniveau, intensiveret konkurrence efterlader sårede følelser, lige som en manisk performancekultur ofte slæber depression efter sig. Det er en udfordring for dagens ledere at kunne rumme, bruge og arbejde med både de velkomne og de besværlige følelser.

### V. Fra vertikal til både vertikal og horisontal ledelse

Ledelse drejer sig ikke længere blot om oppefra og ned og nedefra og op – den vertikale dimension. Der er opstået nye udfordringer. Medarbejderenes

indbyrdes relationer – det horisontale – spiller en stadig større rolle, jo mere initiativ og selvledelse der lægges ud. Det er derfor en ny og vigtig udfordring for ledere at lede både vertikale og horisontale relationer. Lederne skal udvikle kompetence til at forstå og forholde sig til relationsdynamikker i begge dimensioner. Roser man én medarbejder, skal man huske, at der er 23, man indirekte kritiserer!

#### VI. Behovet for anerkendelse

I de senere år har flere og flere udtrykt stærke ønsker om anerkendelse. Dette skyldes bl.a., at der er megen uklarhed i styringskæden om, hvilke værdier man skal styre efter. Skal man arbejde efter bogen, eller skal man være kreativ og grænsesøgende? Hvilken leder er det egentlig, man står til ansvar over for? Mere sammenhæng og klarhed er ønskelig her. Uklare autoritetsrelationer fremmer ikke frihed og kreativitet, men paranoia og ængstelighed.

#### VII. En reflekterende kultur

Hvorfor nøjes med en reflekterende leder, når det er endnu bedre at skabe en reflekterende kultur i organisationen? Bruge fejl til læring og følelser som information om tilstanden i organisationen. Det er ikke nogen let sag med det indre Ekstra Bladet i alarmberedskab og rygter om/erfaringer med, at kritik betragtes som illoyalitet og fører til fyring. Her er der brug for rollemodeller på topposter, der kan og tør hamle op med Ekstra Bladet og andre sensationslystne.

## Offentlig ledelse der virker: Skoleledelse som case

Søren C. Winter

VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd  
scw@sfi.dk

*Ledelse tæt på frontpersonalet påvirker dets adfærd i forhold til borgerne meget mere end statslig og kommunal styring. Effektive ledelsesformer er især kommunikation af en vision og en handleplan til at nå den, faglig ledelse og distribueret ledelse.*

Vi har kun beskeden viden om, hvordan offentlig ledelse virker. Men forskningen herom er øget en del i det sidste tiår – først internationalt og siden i Danmark. Vi har nemlig behov for forskning i *offentlig* ledelse, som er forskellig fra ledelse af private virksomheder. Offentlige ledelsesopgaver er ofte mere komplekse, bl.a. fordi offentlige organisationer typisk har flere mål end private.

Vi behøver også en forskningsviden om offentlig ledelse i specielt *Danmark*, fordi vi på nogle områder har ret unikke ledelsesvilkår. Ifølge den hollandske forsker Hofstede har Danmark den mindste magtdistance i verden. Vores lille respekt for autoriteter påvirker formentligt relationerne mellem såvel offentlige organisationer og borgerne som mellem offentlige ledere og deres ansatte. Den lille magtdistance og fagforeningernes styrke i Danmark er formentlig en del af baggrunden for, at en række offentlige ledelsestræk har mindre direkte effekt på organisationers præstationer i Danmark end andre steder, fx USA<sup>i</sup>. Fx fremmes elevernes læring i Texas direkte af en mere offensiv strategisk ledelsesstil med vægt på forsøg og udvikling hos skoleledere og af omfanget af deres eksterne ledelsesaktiviteter i forhold til lokalsamfundet, mens det ikke er tilfældet i Danmark.

Det er imidlertid kompliceret at forske i, hvordan offentlig ledelse påvirker de ansattes og borgernes adfærd og situation, bl.a. fordi det ofte er svært at måle. Derfor er skolerne et af de bedst undersøgte offentlige ledelsesområder, idet elevers karakterer eller testscore kan bruges som indikator for skolers præstationer i form af læring.

Denne artikel fokuserer på ledelse af folkeskoler, men er formentlig i mange henseender relevant og repræsentativ også for andre former for offentlig ledelse. Det gælder ikke mindst ledelse af organisationer med frontpersonale, der har direkte kontakt med borgerne i udførelse af deres service eller regulering. Det vil bl.a. sige ledelse af institutioner og lokal forvaltning af velfærdsydelser samt regulering af borgere og virksomheder. Jeg ser først på skolelederes karakteristika, vilkår og udfordringer, der påvirker deres ledelse, før jeg fokuserer på effekter af ledelse. Artiklen bygger især på SFI-undersøgelser.

### Skoleledernes karakteristika

Mens langt de fleste ansatte på skolerne er kvinder, udgør mænd et stort flertal blandt skolelederne. De fleste ledere har betydelig erfaring i jobbet med knap otte års lederansættelse i gennemsnit, og ledererfaring synes at gavne elevernes læring<sup>ii</sup>. Stabilitet kan være en dyd!

Skolelederne har en stærk rod i lærergerningen, og de har ofte bestridt tillidsposter blandt lærerne. Men lederne rekrutteres typisk ikke internt, men eksternt fra andre skoler<sup>iii</sup>. Der er sket en betydelig professionalisering af skoleledelse i de seneste ti år, da hele 81 % af skolelederne i 2016 har gennemført eller var i gang med en diplom- og 19 % en masteruddannelse i ledelse<sup>iv</sup>.

Overraskende har disse formelle – og dyre – ledelseskompetencer i form af gennemførte lederuddannelser dog ikke haft nogen betydning for elevernes læring eller for implementeringen af folkeskolereformen i lærernes undervisning. Uformelle ledelseskompetencer har derimod betydning for implementering, når de belyses vha. lærernes vurdering af skoleledelsens kompetencer<sup>v</sup>. Skolelederne udfører mange forskellige opgaver. De opgaver gav dem i 2015 en gennemsnitlig arbejdsuge på 49 timer, som i prioriteret rækkefølge var fordelt således på disse opgaver<sup>vi</sup>:

Opgave	Andel i %
Personaleledelse	21,0
Faglig/pædagogisk ledelse	16,4
Strategisk ledelse	16,4
Anden administrativ ledelse	16,2
Andre opgaver (især kontakt med enkeltelever, forældre og skolebestyrelsen).	13,6
Økonomisk ledelse	9,6
Undervisning	2,6
Andet	5,2
I alt (overstiger 100 % pga. afrunding)	101

### Skoleledernes vilkår og udfordringer

Skoleledernes ledelsesmæssige udfordringer retter sig både *opad* mod overordnede myndigheder, *nedad* i organisationen og *udad* mod skolens omgivelser. Skolerne er undergivet politisk ledelse – både fra Christiansborg og kommunerne. Den nationale politiske interesse for folkeskolen afspejler sig i hele 28 ændringer i folkeskoleloven og 189 bekendtgørelser, vejledninger, målbeskrivelser mm. på kun 16½ år fra 2001 til medio 2017<sup>vii</sup>. Senest har skolerne oplevet store reformer ved inklusions- og folkeskolereformerne samt indgrebet i lærernes arbejdstidsregler i 2013. Disse reformer og de mange regelændringer giver skolelederne en meget vanskelig implementeringsopgave og konstant uro om varetagelsen af skolernes kerneopgave.



Et af målene med folkeskolereformen og arbejdstidsindgrebet var at styrke skoleledernes autonomi til at lede skolerne. Der skulle ryddes ud i regler og etableres en øget mål- og resultatstyring med få, vigtige mål – både fra staten og kommunerne. Til gengæld skulle skolerne have større frihed til selv at vælge de rette midler til at opnå målene ud fra deres lokalkendskab.

I praksis har styringssystemet dog givet skolelederne store udfordringer. Den statslige proces- og middelstyring er nok reduceret, men målstyringen er eksploderet gennem de mange nye bindende fælles mål for elevernes læring. Kommunerne har nok øget målstyringen af skolerne, men har ikke som forventet reduceret, men tværtimod øget, styringen af midler vedrørende bl.a. personaleforhold og undervisningsmetoder<sup>viii</sup>. Lederalautonomien er stærkt udfordret!

De fleste skoleledere leder organisationer af en betydelig, om end varierende, størrelse. Mange skoler er vokset en del i de senere år bl.a. ved skolesammenlægninger<sup>ix</sup>. I 2016 var der i gennemsnit 427 elever og 41 ansatte på folkeskolerne samt 3,2 mellemledere til at bistå skolelederen<sup>x</sup>.

Det er en betydelig ledelsesmæssig udfordring at lede frontpersonale som fx lærere og pædagoger. Frontpersonale har direkte kontakt med brugerne og har en betydelig grad af autonomi i deres opgaveløsning, der ofte foregår skjult i forhold til ledelsen. Selv om personalets adfærd påvirkes af organisatoriske forhold, betyder også individuelle faktorer som motivation, holdninger og baggrund en del<sup>xi</sup>. Det er en særlig ledelsesudfordring på skoleområdet, at lærerne og deres organisation har taget voldsom afstand fra det nationale lov- og regelsæt i form af folkeskolereformen og reguleringen af lærernes arbejdstid.

Ledernes udfordringer varierer også med skolernes omgivelser, herunder elevernes sociale og etniske baggrund. Mange socialt svage elever på en skole fører oftest til en sænkelse af det faglige ambitionsniveau<sup>xii</sup>, selv om forskning viser, at disse elever har endnu mere gavn af høje faglige lederforventninger end andre elever<sup>xiii</sup>.

Skolerne er også udsat for øget konkurrence fra privatskoler og andre folkeskoler. Desuden forventes erhvervslivet samt fritids- og kulturinstitutioner og foreninger efterhånden at få større betydning for skolernes virksomhed efter folkeskolereformens krav om en mere åben skole<sup>xiv</sup>.

Trods mange udfordringer har skolelederne betydelige muligheder for at påvirke undervisningen og elevernes udbytte. Nye skoleledere kan således flytte deres skoles karaktergennemsnit med op til 5 %<sup>xv</sup>. Pointen er imidlertid, at nogle skoleledere udnytter de ledelsesmæssige muligheder langt bedre end andre. Godt 1½ år efter folkeskolereformens start var der i gennemsnit ikke sket noget fremskridt i lærernes samlede implementering af reformen i deres

undervisning. Men nogle ledere har ved at bruge en række specifikke ledelsesformer opnået en langt højere grad af implementering, som vi skal se i det følgende.

#### Forskningsresultater i forhold til Ledelseskommisionens teser

En nylig SFI-undersøgelse<sup>xvi</sup> om effekter af skoleledelse for implementering af folkeskolereformen giver således opbakning til et par af Ledelseskommisionens teser. Det gælder for det første kommissionens 2. tese: "Lederens kommunikation af vision og strategi skaber mening og følgeskab i organisationen". SFI-undersøgelsen af offentlig skoleledelse, der bygger på survey på 140 skoler, viser således, at lærerne i langt højere grad implementerer folkeskolereformens principper i deres undervisning, når de oplever, at skoleledelsen har kommunikeret følgende:

- Givet udtryk for en kort og klar vision for skolens fremtid under folkeskolereformen.
- Præsenteret en klar plan for implementeringen af reformen på skolen.
- Afholdt tryghedsskabende samtaler med de enkelte medarbejdere om deres fremtidige rolle på skolen, når reformen er implementeret.

I forlængelse heraf viser kvalitative interview, at tydelig ledelseskommunikation både reducerer reformens kompleksitet og er "med til at sætte retning, nedbryde tvivl, opbygge visioner for skolen og skabe orden og overskuelighed gennem planlægning"<sup>xvii</sup>.

Andre resultater fra SFI-undersøgelsen giver en delvis støtte til og nuancerer Ledelseskommisionens 5. tese: "Mindre detaljeret styring giver plads til mere ledelse tæt på kerneopgave – opgaver fremfor opskrifter skaber motivation". Undersøgelsen viser, at den kommunale styring og skolernes dialog med kommunerne beslaglægger en del ledelsesressourcer på begge sider, uden at dette hidtil har haft nogen synderlig effekt på lærernes implementering af folkeskolereformen i deres undervisning eller på elevernes læring og trivsel.

Derimod har nogle ledelsesforhold tæt på kerneopgaven haft en betydelig effekt på implementeringen. For det første ses en stor effekt af *faglig ledelse*, hvor medlemmer af skoleledelsen overværer lærernes undervisning, giver dem feedback og diskuterer metoder med dem. Der er et stort uudnyttet potentiale heri, da kun yderst få lærere har oplevet disse ledelsesaktiviteter i praksis.

For det andet ses en tilsvarende stor effekt af *distribueret faglig ledelse*. Jo mere lærerne deltager i team og andre kollegiale drøftelser af metoder, desto mere implementerer de folkeskolereformen i deres undervisning. Mekanismerne er formentlig, at selv om de fleste lærere overordnet er imod reformen, får de større medejerskab til de fagligt-pædagogiske dele af den, når de selv er

med til at udmønte den i praksis. Desuden motiverer kollektiv udvikling af metoder meget mere, end når det foregår isoleret hos enkeltindivider. Derfor bør Ledelseskommisionen måske fokusere mere på betydningen af såvel faglig ledelse med feedback som distribueret kollektiv, faglig ledelse for udførelsen af kerneopgaver.

### Konklusion

Skoleledernes vilkår giver dem udfordringer både opadtil i forhold til staten og kommunerne, indadtil i forhold til skolen som organisation og udadtil i forhold til lokalsamfundet. Disse vilkår og udfordringer kan påvirke ledelsesadfærden på godt og ondt. Men lederne har også selv visse handlemuligheder til at vælge effektive ledelsesformer, herunder kommunikation af visioner, høje faglige forventninger og handleplaner (strategier), udførelse af faglig ledelse med feedback og brug af distribueret ledelse. Ledelse *kan* gøre en stor forskel!

### Noter

<sup>i</sup> Meier, K.J.; Andersen, S.C.; O'Toole Jr., L.J.; Favero, N.; Winter, S.C. "Taking Managerial Context Seriously: Public Management and Performance in U.S. and Denmark Schools" i *International Public Management Journal*, 18(1): 130-50. 2015.

<sup>ii</sup> Andersen, S. C. & Winter, S.C. (red). *Ledelse, læring og trivsel i folkeskolerne*. København: SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd 11:47. 2011.

<sup>iii</sup> Pedersen, M.J.; Rosdahl, A.; Winter, S.C.; Langhede, A.P.; Lynggaard, M. *Ledelse af folkeskolerne: Vilkår og former for skoleledelse*. København: SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd 11:39. 2011.

<sup>iv</sup> Kjer, M.G.; Winter, S.C. *Skoleledelse i folkeskolereformens andet år: En kortlægning*. København: SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. SFI-notat. 2016.

<sup>v</sup> Winter, Søren C. (Red.); Kjer, M.G.; Skov, P.R.; Winter, S.C. *Gør skoleledelse en forskel?: Ledelse af implementeringen af folkeskolereformen*. København: SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. 2017

<sup>vi</sup> Kjer, M.G.; Baviskar, S.; Winter, S.C. *Skoleledelse i folkeskolereformens første år: En kortlægning*. København SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd 15:40. 2015.

<sup>vii</sup> Beregnet ud fra en opgørelse af skolelove fra AU.Library.dk.

<sup>viii</sup> Kjer & Winter, *Anf. Skr.*. 2016.

<sup>ix</sup> *Samme sted*.

<sup>x</sup> Undervisningsministeriet. *Statistik om folkeskolen og frie skoler* for skoleåret 2015/16.

<sup>xi</sup> May, P.J. & Winter, S.C. "Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats : Influence on Policy Implementation." *Journal of Public Administration Research and Theory*. Årg. 19, nr. 3, s. 453-476. 2009. Baviskar, S.; Winter, S.C. "Street-Level Bureaucrats as Individual Policy-makers: The Relationship between Attitudes and Coping Behavior toward Vulnerable Children and Youth" i *International Public Management Journal*, 20(2): 316-53. 2016.

<sup>xii</sup> Pedersen m.fl., *Anf.skr.* 2011.

---

<sup>xiii</sup> Winter, S.C.; Pedersen, M.J.; Nielsen, V.L.; Andersen, S.C. *Pygmalion Effects on Followers' Followers*. Konferencepapir præsenteret ved Annual Meeting of the Southern Political Science Association, San Juan, Puerto Rico. Januar 2016.

<sup>xiv</sup> Kjer & Winter. *Anf. skr.* 2016.

<sup>xv</sup> Mikkelsen, M.F. *Effect of Managers on Public Service Performance*. Politica's PhD Series. Aarhus: Politica. 2016.

<sup>xvi</sup> Winter, Skov & Kjer. *Anf. skr.* 2017.

<sup>xvii</sup> *Samme skr.* s. 16.

# — 13 teser om offentlig ledelse

Indenfor temaerne lederrollen, ledelsesrum  
og ledelsesudvikling



— Ledelses  
Kommissionen



TESER OM

# Lederrollen

- 1** Lederens fokus på værdiskabelse for borgeren skaber retning, motivation og stolthed for medarbejderne og bedre resultater for borgerne.
- 2** Lederens kommunikation af vision og strategi skaber mening og følgeskab i organisationen.
- 3** Lederens nærvær og tilgængelighed skaber bedre resultater.
- 4** Lederens blik for samarbejde med borgere, civilsamfund og virksomheder fører til bedre løsninger, legitimitet og samfundsværdi.





- 5 Mindre detaljeret styring giver plads til mere reel ledelse tæt på kerneopgaven - opgaver fremfor opskrifter skaber motivation.
- 6 Ledere skal turde løbe risici for at skabe fornyelse og innovation. Det kræver et reelt ledelsesrum og stor opbakning.
- 7 Forudsætningen for at indfri politiske målsætninger er en klar dialog, feedback i styringskæden og gensidig respekt for arbejdsdelingen mellem politiske opdragsgivere og udførende led.





TESER OM

# Ledelsesudvikling

- 8** Den fortsatte udvikling af det personlige lederskab er afgørende for at skabe følgeskab, autenticitet og resultater.
- 9** Det personlige lederskab udvikles gennem feedback, dialog og refleksion over ledelsesmæssige handlinger.
- 10** Ledere skal søge inspiration og læring gennem andres gode eksempler – også på tværs af sektorer og landegrænser.





TESER OM

# Ledelsesudvikling

- 11** De ledere, som har de bedste forudsætninger for at skabe resultater, er rekrutteret og udviklet med fokus på ledelsesfagligt talent, opgavens karakter og lederens personlighed.
- 12** Tiltrækning af talenter til offentlige lederstillinger sker i konkurrence med andre sektorer og forudsætter professionelle rekrutteringsforløb, fleksible ansættelsesforhold og passende honorering.
- 13** Ledere, der ikke løser ledelsesopgaven, skal udvikles, omplaceres eller afskediges.